

Pseudodemokratie in Rußland

Der Fall Baschkortostan

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

doctor philosophiae
(Dr. phil.)

eingereicht an

der Philosophischen Fakultät III
der Humboldt-Universität zu Berlin

von

Jörn Grävingholt

geboren am 6. Dezember 1967
in Winz-Niederwenigern

Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin:
Prof. Dr. Jürgen Mlynek

Dekan der Philosophischen Fakultät III:
Prof. Dr. Hartmut Böhme

Gutachter: 1. Prof. Dr. Hellmut Wollmann
 2. PD Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juni 2002

Zusammenfassung

Pseudodemokratie in Rußland untersucht den Prozeß der Herausbildung regionaler politischer Institutionen in Rußland nach 1990. Die Arbeit geht dabei der Frage nach, welche Faktoren die Entstehung *nicht*-demokratischer Strukturen in den russischen Regionen ermöglicht haben. Empirische Grundlage der Untersuchung ist eine ausführliche Fallstudie der Republik Baschkortostan, die als eines der autoritärsten regionalen Regime in Rußland gilt. Als Schlüssel zur Erklärung des politisch-institutionellen Wandels wird die Rolle informeller Institutionen (Netzwerke, Verpflichtungsbeziehungen) und überkommener Strukturen aus dem alten System herausgestellt. Die Arbeit wendet sich damit einem in der Transformations- und Demokratisierungsforschung bislang zu wenig beachteten Problem zu, das indes sowohl demokratietheoretisch als auch reformpolitisch von entscheidender Bedeutung ist: Wie ist es zu erklären, daß selbst dort, wo Demokratisierung das Gebot der Stunde zu sein scheint, bloß pseudodemokratische, ihrem Wesen nach eher autoritäre Regime nicht nur entstehen, sondern sich sogar konsolidieren können? Im Unterschied zu Deutungen, die Demokratiedefizite pauschal kulturellen Mängeln zuschreiben oder sich auf den deskriptiven Verweis auf Elitenkontinuität beschränken, rückt diese Arbeit funktionale Gründe für die Bestandsfähigkeit eines autoritär-patrimonialen Regimes in der Vordergrund. Pseudodemokratien, so die zentrale These, können durchaus stabil sein, sofern sie in Zeiten raschen sozialen Wandels für wesentliche Teile der Elite zur Reduktion von Unsicherheit beitragen und ihnen gegenüber leistungsfähig sind.

Schlagwörter:

- *Demokratisierung*
- *Transformation*
- *Autoritarismus*
- *institutioneller Wandel*
- *Russland*
- *Regionen*
- *Baschkortostan*

Abstract

Pseudo-Democracy in Russia analyses the emergence of regional political institutions in Russia after 1990. The study aims to explain which factors were instrumental in bringing about *non*-democratic structures in the Russian regions. Empirically, the analysis is based on an in-depth case study of the Republic of Bashkortostan which is widely regarded as one of the most authoritarian regional regimes in Russia. As key to explaining the particular way political institutions changed, the study highlights the role of informal institutions (such as networks of mutual commitment) as well as structural legacies of the old system. It addresses an almost neglected problem of transition and democratisation research which, at the same time, is of great importance for both democratisation theory and the design of reform policies: How is it possible that in an environment where democratisation seems to be the order of the day pseudo-democratic regimes that have more in common with authoritarianism than with democracy can not only emerge but even consolidate? In contrast to interpretations which account democratic deficits wholesale to cultural deficiencies or refer rather generally to elite continuity, this study stresses functional reasons for the stability of an authoritarian patrimonial regime. The central argument is that pseudo-democracies can be stable if in times of rapid social change they contribute toward a reduction of uncertainty for significant parts of the elite and remain able to deliver benefits to them.

Keywords:

- *democratisation*
- *transition*
- *authoritarianism*
- *institutional change*
- *Russia*
- *regions*
- *Bashkortostan*

Inhalt

Zusammenfassung	I
Abstract	II
Inhalt	III
1. Einleitung	1
2. Politische Institutionen, Demokratisierung und Systemtransformation	10
2.1 <i>Politische Institutionen im Transformationsprozeß</i>	10
2.2 <i>Institutionalisierung und Demokratisierung</i>	19
3. Faktoren institutionellen Wandels: Strukturen – Akteure – <i>institutional choice</i>	37
3.1 <i>Strukturelle Erbschaften</i>	42
3.1.1 Fixierung auf den Staat	42
3.1.2 Verbindung von politischer und wirtschaftlicher Macht in den Regionen	44
3.1.3 Ideologische Versatzstücke	44
3.1.4 Sowjetföderalismus	45
3.1.5 Industrielle Monokulturen	46
3.2 <i>„Institutional choice“</i>	47
3.2.1 Eigendynamik neuer Institutionen	47
3.2.2 Einfrierung unvollendeter Reformprozesse	48
3.2.3 Exogene institutionelle Effekte	49
3.3 <i>Akteure und Interessen</i>	52
3.3.1 Das sozioökonomische Interesse der Transformationseliten	53
3.3.2 Akteurskonstellationen	55
3.3.3 Informelle Netzwerke	62
3.4 <i>Politische Institutionen in der Systemtransformation – einige Arbeitshypothesen</i>	63

4. Die politisch-institutionelle Transformation der regionalen Ebene: Voraussetzungen, Akteure und Ergebnisse	66
4.1 <i>Die regionale Ebene im Sowjetsystem</i>	67
4.2 <i>Vom „Demokratischen Zentralismus“ zur Auflösung der Sowjetunion</i>	73
4.3 <i>Die postsowjetische Transformation der regionalen Ebene</i>	77
4.3.1 Dezentralisierung	81
4.3.2 Demokratisierung	83
4.3.3 Differenzierung	89
4.3.4 Konsolidierung der regionalen Eliten	91
4.4 <i>Vielfalt oder Monotonie? Regionale Regime zwischen Gleichheit und Verschiedenheit</i>	95
5. Politische Neugründung und institutioneller Wandel in Baschkortostan	99
5.1 <i>Einleitung: Der „baschkirische Weg“ der Transformation</i>	100
5.2 <i>Das Ende des alten Regimes</i>	108
5.2.1 Die Baschkirische ASSR am Vorabend des Umbruchs: Land, Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur	108
5.2.2 Die Entmachtung der Kommunistischen Partei in Baschkirien	112
5.2.3 Das neue Republikoberhaupt: Murtaza Rachimov	114
5.3 <i>Institutionalisierung des neuen Regimes</i>	116
5.3.1 „Souveränität“ und „Dvoevlastie“ 1990 - 1991: Machtkampf im Schatten des Zerfalls der Union	116
5.3.2 Herbst 1991: Die verhinderte Verfassungsreform	124
5.3.3 Föderationsvertrag und „Dvoevlastie“ 1992: Die Entscheidung im Machtkampf	130
5.3.4 Kodifizierung des Regimewechsels: Die Verfassungsreform vom Herbst 1993	134
5.3.5 Die Verfassung vom 24. Dezember 1993	153
5.4 <i>Konsolidierung des neuen Regimes</i>	157
5.4.1 Die Vollendung der formalen Institutionen	160
a) Lokale Staats- und lokale Selbstverwaltung	160
b) Das neue Parlament	162
5.4.2 Die informelle Basis der Herrschaft Rachimovs	173
a) Die neue baschkirische Elite	173
b) Kontrolle über die Wirtschaft	178
c) Ideologische Kontrolle und Informationsmonopol	180
d) Kontrolle über den Sicherheitsapparat	181
5.4.3 „Herrschen nach innen, sichern nach außen“	185
a) Der Vertrag zwischen Moskau und Ufa von 1994	186
b) „Gute Dienste“ für Nichteinmischung: Rachimov als Wahlkampfhelfer	188

c) Gefährdung und Behauptung des Machtanspruchs: Rachimovs Wiederwahl 1998.....	196
d) Baschkortostan nach der Ära El'cin: Neue „Ungewißheit“?.....	205
5.5 <i>Die konsolidierte Pseudodemokratie</i>	210
6. Institutionen, Elitenetzwerke und Pseudodemokratie	216
6.1 <i>Die Schwäche der formalen Institutionen</i>	217
6.2 <i>Die mangelnde Strukturierung der Gesellschaft</i>	219
6.3 <i>Die klientelistische Struktur der Elitebeziehungen</i>	222
6.4 <i>Pseudodemokratien</i>	228
Verwendete Abkürzungen und Kurznamen	232
Quellen und Literatur	234
<i>Interviews</i>	234
<i>Rechtstexte</i>	234
Gesetze der Russischen Föderation	234
Gesetze und staatsrechtliche Dokumente der Republik Baschkortostan	234
<i>Sekundärliteratur</i>	236

1. Einleitung

Diese Arbeit handelt von der Entstehung und Entwicklung regionaler politischer Institutionen in Rußland nach dem Ende der Sowjetunion. Der epochale politische Umbruch, der sich ab Mitte der achtziger Jahre in der UdSSR vollzog und in dessen Verlauf die Union selbst als politisches Gebilde verschwand, hatte innerhalb Rußlands neben der Einführung demokratischer Verfahren von Partizipation und Kontrolle auch eine umfassende, oftmals unvermittelte, spontane und unkoordinierte Dezentralisierung staatlicher Entscheidungs- und Steuerungskompetenz zur Folge. Zum neuen Kristallisationspunkt staatlicher Gewalt entwickelten sich die Regionen, die mit den Föderationsverträgen von 1992 und der El'cin-Verfassung von 1993 als sogenannte „Subjekte der Föderation“ den Status von Bundesgliedern in der neuen „Russischen Föderation“ zuerkannt bekamen.¹ Die damit begründete föderale Konstruktion Rußlands folgte einerseits der Dynamik einer informellen Institutionalisierung, die zu diesem Zeitpunkt bereits vorstatten gegangen war, andererseits diente sie dem Zweck, diesen Zustand auf eine handhabbare formale Grundlage zu stellen.

Eng verbunden mit der Übernahme neuer Aufgaben und Funktionen durch die Regionen war die Notwendigkeit, den neuen Gegebenheiten angepaßte politische Institutionen auf regionaler Ebene zu schaffen. Die Struktur der Parlamente und Exekutivorgane, das Verhältnis der staatlichen Organe untereinander, Fragen horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung: das gesamte Ensemble staatlicher Gewalt mußte neu gegründet werden. Anders als in manchen anderen postsozialistischen Ländern vollzog sich der Abschied von den alten Staatsorganen in Rußland nicht in Form eines zügigen, alle Ebenen staatlicher Macht mehr oder weniger gleichzeitig umfassenden Bruchs mit dem alten System. Trotz politischer Schocks wie des Putschversuchs im August 1991, der Auflösung der Sowjetunion

¹ Der Begriff der „Region“ (russ.: *region*) hat sich in den letzten Jahren auch in der russischen Fachliteratur als Oberbegriff für die – uneinheitlich bezeichneten – 89 Glieder der Russischen Föderation (vorwiegend *oblast'*, *kraj* oder Republik sowie die „Stadtstaaten“ Moskau und St. Petersburg) durchgesetzt. Gegenüber der sehr technischen Bezeichnung „Föderationssubjekt“ hat der Begriff der Region vor allem den Vorteil, sprachlich leichter handhabbar zu sein. Der heutige russische Staat gliedert sich damit in drei Ebenen: das Zentrum (föderale Ebene), die Föderationssubjekte oder Regionen (regionale Ebene) und die Kommunen (lokale oder kommunale Ebene).

im Dezember 1991 oder der gewaltsamen Auflösung des Obersten Sowjets im Oktober 1993 erstreckte sich die Umgestaltung der politischen Institutionen vielmehr über einen Zeitraum von mehr als acht Jahren – von der Reform des Wahlrechts für den sowjetischen Volksdeputiertenkongreß im Jahr 1989 bis zu den Wahlen der letzten bis dahin noch vom russischen Präsidenten eingesetzten Gouverneure im Laufe des Jahres 1997. Und selbst danach waren in manchen Regionen noch immer Lokalverwaltungsorgane im Amt, deren Legitimation nicht den Erfordernissen der russischen Verfassung entsprach.

Für die Analyse von Transformationsgesellschaften, für das Verständnis ihrer Machtkonstellationen und Interessenstrukturen sind die Prozesse der Institutionenbildung im Bereich des politischen Regimes gerade wegen ihrer unmittelbaren Machtbezogenheit ein faszinierender Untersuchungsgegenstand. Kein Akteur mit besonderen Eigeninteressen und den Möglichkeiten, diese durchzusetzen, kann es sich leisten, sich aus den Auseinandersetzungen um die zukünftige Gestalt des politischen Gemeinwesens herauszuhalten, wenn das hergebrachte Koordinatensystem von Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft insgesamt zur Disposition steht. Zugleich findet kein Prozeß institutionellen Wandels so sehr im öffentlichen Raum statt wie die Transformation der politischen Institutionen, zumal in fast allen postsozialistischen Ländern Demokratie und öffentliche Kontrolle der Politik zumindest verbal Eingang gefunden und den Umgang mit der Öffentlichkeit in Richtung auf mehr Transparenz verändert haben. Die Institutionalisierung eines neuen politischen Regimes ist der zentrale Vorgang eines demokratischen Systemwechsels. Hemmnisse und Barrieren auf dem Weg zu einer demokratischen Entwicklung kommen daher im Zuge der mit der Regimebildung verbundenen Institutionalisierungsprozesse besonders deutlich zum Vorschein, und zumeist entscheidet sich in dieser Phase, ob Demokratisierung gelingt oder scheitert.

Die Zukunft des russisch-sowjetischen Systemwechsels ist indes auch über ein Jahrzehnt nach *perestrojka*, *glasnost* und dem Beginn der *demokratizacija* noch ungewiß. Der Machtwechsel von Boris El'cin zu Vladimir Putin Anfang 2000 hat eine neue politische Ära eröffnet – welche Perspektiven damit für die Demokratie in Rußland verbunden sind, ist jedoch nach wie vor eine offene Frage. Noch immer ist Demokratisierung für die russische Gesellschaft in erster Linie eine Aufgabe und nur in zweiter Linie ein Stück Wegs, das schon zurückgelegt worden ist. Vor diesem Hintergrund bezieht die Analyse der politischen Regimebildung auf regionaler Ebene ihren Wert aus dem Umstand, daß Rußland infolge seiner geographischen Ausdehnung und politischen Tradition ein erheblich vielfältigeres und vielschichtigeres politisches und soziales Gebilde ist, als es der Blick

auf die oftmals so aufgeregte, jederzeit im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehende Politik in der Hauptstadt Moskau vermuten läßt. Denn so groß auch der Einfluß des „Zentrums“ auf die politische Entwicklung des gesamten Landes im vergangenen Jahrzehnt war – Rußland konstituiert sich nicht nur in der Rhetorik seiner neuen Verfassung, sondern auch als wirtschaftliche, soziale und politische Tatsache aus seinen Regionen. Nur eine politische Entwicklung, die sich auch in den Regionen bemerkbar macht, kann als relevant für Rußland bezeichnet werden. Und umgekehrt gilt: Erst die Untersuchung politischer Entwicklungen in den Regionen ermöglicht es, aus der Vielzahl der Möglichkeiten, die in der hauptstädtischen Politik angelegt zu sein scheinen, jene Tendenzen und Strukturen zu identifizieren, die tatsächlich fundierte Rückschlüsse auf die politische Zukunft des gesamten Landes zulassen.

Die postsowjetische politische Entwicklung hat auf der Ebene der Regionen ein sehr reiches Panorama möglicher Entwicklungswege hervorgebracht. Die politisch-administrative Dezentralisierung mündete bald in eine erhebliche politisch-institutionelle Ausdifferenzierung der Regionen, die von einer sehr divergenten wirtschaftlichen Entwicklung zusätzlich befördert wurde. Dabei entstanden regionale politische Regime, die sich sowohl im Hinblick auf ihre äußere Form als auch auf ihre demokratische Qualität mitunter stärker voneinander unterschieden, als daß sie sich zu ähneln schienen. Ausgehend von diesem Befund stellt sich die Frage, welche Faktoren die regionale Regimebildung in welchem Maße und in welcher Weise beeinflußten und wie insbesondere trotz scheinbar gegenteiliger formaler Verfassungsarrangements das eklatante Demokratiedefizit vieler regionaler Regime zu erklären ist.

Die in dieser Arbeit unternommene Untersuchung politischer Institutionalisierungsprozesse auf der Ebene der russischen Regionen gibt daher nicht nur Auskunft über Macht, Einfluß, Handlungsspielräume und Interessenlagen politischer Akteure und gesellschaftlicher Gruppen im größten und wohl wichtigsten der postsozialistischen Transformationsländer. Sie soll darüber hinaus auch zum grundsätzlichen Verständnis von Prozessen institutionellen Wandels politischer Regime beitragen. Weite Teile der Transformationsliteratur zu Rußland beschränken sich darauf, Institutionen als unabhängige Variable zu betrachten, die in einer gegebenen Situation „bestimmte Ressourcen zuordnen und bestimmte Handlungen begünstigen bzw. behindern“.² Die Entstehungsbedingungen dieser Institutionen, grundsätzliche Probleme der Institutionengründung und die Frage, welche

² RÜB 1994: 112.

Einflußfaktoren dabei welches Gewicht haben, stehen dagegen erheblich seltener im Mittelpunkt des Interesses.³ Das ist um so verwunderlicher, als die postsozialistischen Transformationsprozesse geradezu ein Labor für die Untersuchung institutionellen Wandels unter extremen Streßbedingungen darstellen. Zwar liegen zu ausgewählten Politikfeldern, so zur Sozialpolitik, zur Privatisierungspolitik oder zur Rüstungskonversion, eine Reihe von empirisch fundierten Studien vor, hierbei verbleiben jedoch die politischen Regime, in deren Rahmen diese Politikfelder bearbeitet werden, in aller Regel in der Rolle der unabhängigen Variablen, indem sie als gegebene, intervenierende Größe betrachtet werden.⁴ Nur sehr vereinzelt sind die politischen Regime auf föderaler und regionaler Ebene selbst zum Gegenstand von empirischen Untersuchungen gemacht worden, welche die neuen institutionellen Konfigurationen als *abhängige* Variablen betrachten und nach ihren Entstehungsbedingungen fragen.⁵ Normative bzw. stark abstrahierende Konzepte der Regimebildung auf der Grundlage allgemeiner tagespolitischer Beobachtungen finden sich immerhin in der umfangreichen Literatur der zunächst an Lateinamerika entwickelten und dann an den postsozialistischen Ländern fortgeführten „Transition-to-Democracy“-Forschung.⁶ Fallstudien mit dem Ziel der empirischen Überprüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung der dort postulierten Zusammenhänge für verschiedene Phasen und Ebenen der russischen Transformation gibt es jedoch nur wenige.⁷ Insbesondere die Entstehungsbedingungen *nicht*-demokratischer Regime aus einer zunächst als Demokratisierung wahrgenommenen Transformation heraus, also die Ursachen und Bedingungen des *Scheiterns* demokratischer Transition, bedürfen noch der eingehenden Erforschung. Die vorliegende Arbeit will hierzu einen Beitrag leisten. Die vertiefte Analyse des institutionellen Wandels auf der Ebene der russischen Regionen und eine eingehende Fallstudie aus diesem Bereich sollen dabei helfen, einige Schneisen zum Verständnis fehlgeschlagener Demokratisierung zu schlagen und Antworten auf die Frage nach den Ursachen zu geben.

³ Und dies, obwohl durchaus schon Mitte der neunziger Jahre entsprechende Desiderata benannt worden sind. So haben beispielsweise Michael Brie und Petra Stykow dazu aufgefordert, den Forschungsfokus weg von der „Implementation von Institutionen“ hin zur „Generierung von Regimen“ zu verlagern (BRIE/STYKOW 1995: 209ff).

⁴ MÖGEL 1998; KEMPE 1997; SIEHL 1998; SCHWANITZ 1998.

⁵ Zur regionalen Ebene vgl. insbesondere die Arbeiten von GEL'MAN (1996a, 1998b, 1998c, 2000) sowie MCAULEY 1997, die bislang einzige umfassendere Monographie in diesem Bereich.

⁶ Grundlegend: O'DONNELL/SCHMITTER 1991, KARL/SCHMITTER 1991; bilanzierend nach einem Jahrzehnt Transformation in Osteuropa: DOGAN/HIGLEY (HRSG.) 1998 – hierin insbesondere BURTON/HIGLEY 1998 und DOGAN/HIGLEY 1998 – sowie HIGLEY/LENGYEL (HRSG.) 2000.

⁷ Hier ist wiederum GEL'MAN (1998b, 2000) zu erwähnen, der sich in seinen vergleichenden

Untersucht werden sollen also jene politischen Prozesse, die auf die Herausbildung von „Spielregeln“, von politischen Institutionen abzielen. Mehr als die Frage nach der *möglichst richtigen Einführung* normativ bestimmter *formaler* Institutionen interessieren dabei die *Funktionsweisen, Entstehungsbedingungen und Wirkungen* der empirisch vorfindbaren *formalen und informellen* Institutionen. Materielle Politikinhalte werden dabei nur insoweit thematisiert, wie sie für die Regimebildung von Bedeutung sind oder illustrieren, welche Ressourcen im Brennpunkt des Interesses der beteiligten Akteure stehen. Zweifellos ist die Trennung zwischen „Verfassungspolitik“ und „normaler Politik“ (Ralf Dahrendorf)⁸ ein heuristischer Kunstgriff, dessen Kategorisierung sich die Wirklichkeit durch sich überlagernde Motivationen der Akteure und Handlungsfolgen verschiedener Ordnung oft entzieht. Dennoch ist es unter analytischen Gesichtspunkten für diese Arbeit vorrangig, den politischen Prozeß im Hinblick auf seine *institutionalisierende* Wirkung zu untersuchen und materielle Politikentscheidungen unter diesem Aspekt zu berücksichtigen.

Ziel dieser Arbeit ist es, das Zusammenspiel von politisch-institutionellen „Erbschaften“ und neuen institutionellen Arrangements, von zentralstaatlichen Steuerungsversuchen und Machtinteressen regionaler Eliten, von vorgefundenen politischen und ökonomischen Ressourcen und individueller Gestaltungsfähigkeit einzelner Akteure, das in seiner Gesamtheit zur Erklärung regionaler Regimebildungsprozesse in Rußland herangezogen werden muß, anhand einer Region, die in dieser Hinsicht besonders auffällig ist, exemplarisch zu untersuchen. Dabei eröffnet der Blick auf informelle Strukturen und Institutionen die Möglichkeit, langfristige Strukturfaktoren, institutionelle Effekte und individuelles Akteursverhalten in einer zeitlichen Dimension in kausale Zusammenhänge zu stellen. Gerade die Neigung eines Teils der rußlandbezogenen Demokratisierungsforschung, den Blickwinkel auf formale Institutionen und Abläufe einzuengen und Phänomene,

⁸ Analysen regionaler Regime insbesondere der Konzepte von KARL/SCHMITTER 1991 bedient. Vgl. DAHRENDORF 1990: 33. Dahrendorf selbst hängt den Begriff der Verfassungspolitik indes so „hoch“ auf, daß er allein auf die dichotomische Entscheidung zwischen Freiheit und Unfreiheit reduziert ist. Dementsprechend setzt er die Phase der Verfassungspolitik – jedenfalls für das ihn vorrangig interessierende Ost(mittel)europa – außergewöhnlich kurz an. Schon 1990 sieht er die normale Politik anstelle der Verfassungspolitik zurückkehren. Ich gehe dagegen aufgrund einer Reihe von theoretischen wie empirischen Überlegungen, die in Kapitel 2 dargelegt werden, davon aus, daß selbst nach revolutionären Umbrüchen grundlegende Neuerungen der Spielregeln erst nach einiger Zeit nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt werden und damit dann als konsolidiert betrachtet werden können. Zu empirisch-analytischen – anstelle von normativen – Zwecken erscheint es mir zudem nicht hilfreich, die problematische Entscheidung der Frage nach Freiheit oder Unfreiheit zum alleinigen Kriterium der Verfassungspolitik zu machen.

die damit nicht zu erfassen sind, unter dem wenig handhabbaren Rubrum der „kulturellen Erbschaft“ zu subsumieren (wobei es in den seltensten Fällen um jenen recht scharf umrissenen Begriff von politischer Kultur geht, der dieser Disziplin einst zu ihrem Durchbruch verhalf), hat mitunter eher zu einer Mystifizierung durchaus erklärbarer Widerstände und Verhaltensweisen als zur Aufklärung beigetragen. Dies läßt eine „Perspektive auf das Informelle“ als besonders dringlich erscheinen, wie auch der Fall der Republik Baschkortostan deutlich vor Augen führt. Dort, so meine These, ist es einer regionalen Machtelite gelungen, stärker noch als in anderen Regionen formale demokratische Institutionen auszuhöhlen, sie mit höchst wirksamen informellen Institutionen zu überwölben und letztere zum eigentlichen Fundament ihrer Macht auszubauen, ohne daß ihr nennenswerter Widerstand aus dem föderalen Zentrum oder durch oppositionelle Akteure entgegengebracht wurde. Neben der eklatanten Steuerungsschwäche des russischen Staates Anfang der neunziger Jahre und dem Fehlen relevanter organisierter gesellschaftlicher Akteure auf den regionalen politischen Arenen schufen die aus dem Sowjetföderalismus überkommene ethnisch-territoriale Autonomie sowie das wirtschaftliche Potential der Republik die dafür notwendigen strukturellen Voraussetzungen. Die Cleverness und Skrupellosigkeit der Führungsfigur des Republikpräsidenten Murtaza Rachimov sowie deren Fähigkeit, die Bedeutung informeller Institutionen als Machtbasis zu erkennen und auszunutzen, kamen als erforderliche individuelle Bedingungen hinzu. Dies setzte allerdings das Vorhandensein einer entsprechenden Prädisposition der lokalen Elite zur Konsolidierung innerhalb eines regional abgeschlossenen, exklusiven und klientelistisch strukturierten personalen Netzwerks voraus. Das sowjetische Regime hatte dazu den Pfad vorgezeichnet.

Eine solche Feststellung hat Konsequenzen für unser generelles Verständnis der postsozialistischen Transformationsprozesse. Unter anderem betrifft sie die Erfolgchancen einer Politikberatung, die auf die mehr oder weniger bruchlose Übertragung erprobter institutioneller Arrangements aus etablierten Demokratien auf die „jungen Demokratien“ Osteuropas setzt. Derartige Demokratisierungskonzepte, die sich in den neunziger Jahren in Osteuropa großer Attraktivität erfreuten und vielfach noch immer den unausgesprochenen Referenzrahmen für internationale bilaterale und multilaterale Hilfsprogramme bilden, gehen allzu oft vom Vorhandensein bestimmter politischer, institutioneller und kultureller Voraussetzungen aus, obwohl dies, wie die vorliegende Arbeit zeigt, bei weitem nicht immer gerechtfertigt ist. Die umfangreichste Regierungsberatung fruchtet wenig, wenn sie beim Adressaten eine Handlungsfähigkeit voraussetzt, die dieser gar nicht besitzt. Empfehlungen zum „institution building“ laufen ins Leere, wenn die betrof-

fenen Akteure überhaupt nicht die Absicht haben, sich institutionell zu binden, oder von Anfang an die Möglichkeit einkalkulieren, neu gegründete formale Institutionen bei Bedarf zu unterlaufen. Institutionelle Garantien sind wertlos, wenn die zu ihrem Schutz bestellten Gerichte sich nicht als jene unabhängigen Instanzen erweisen, als die allein sie in der Lage wären, ausgreifenden Machtansprüchen staatlicher Behörden klare Grenzen zu setzen.⁹ Eines der auffälligsten Merkmale der sogenannten „dritten Welle“ der Demokratisierung (Samuel Huntington) ist die Kluft zwischen einer nur äußerlichen, rein „formalen“ Demokratie und einer Demokratie, die allen politischen, sozialen und ethnischen Gruppen einer Bevölkerung prinzipiell gleiche Freiheitsrechte einräumt, oder, in den Worten von Larry Diamond, die Kluft zwischen „elektoraler“ und „liberaler“ Demokratie, die schließlich am einen Ende des Kontinuums zum Phänomen der „Pseudodemokratie“ geführt hat. Die Logik, die diese Kluft entstehen läßt und aufrechterhält, ist am Beispiel der regionalen Regime in Rußland gut zu beobachten.¹⁰ Letztlich, so das Fazit dieser Studie, hat Demokratisierung nur eine Chance, wenn ihre formalen Institutionen sich für die beteiligten Akteure als nicht minder funktional erweisen als die informellen Institutionen klientelistischer Netzwerkbeziehungen.

Darüber hinaus läßt sich am Transformationsprozeß in Rußland die Bedeutung einer föderalen Staatsordnung im Kontext der Bewältigung einer existentiellen Systemkrise studieren. Entgegen verbreiteten alarmistischen Annahmen über den drohenden Zerfall Rußlands oder – am anderen Ende der logischen Skala und doch oft aus denselben Quellen – aufgeregten Warnungen vor der Rückkehr eines uneingeschränkten Zentralismus war der russische Föderalismus im ersten postsozialistischen Jahrzehnt immer zugleich Teil des Problems *und* Teil der Lösung. Regionalismus und Dezentralisierung schwächten die Steuerungsfähigkeit zentralstaatlicher Instanzen zu einem Zeitpunkt, da Steuerung not tat – und boten gleichzeitig eine Gewähr dafür, daß fundamentale Funktionskrisen des Zentrums nicht in kürzester Zeit das gesamte Land paralyisierten. Der „Zerfall“ des Landes in viele kleine politische Einheiten mit eigenen Interessen und eigener Funktionslogik stand der Wiedererrichtung einer monolithischen autoritären Herrschaft von Moskau aus wirksamer im Wege als alle öffentlichen Deklarationen und politischen Bekenntnisse – doch zugleich schuf er die Voraussetzung für die Errichtung autoritärer, partikularistischer Regime auf regionaler Ebene und die fortdauernde Mi-

⁹ In diesem Sinne warnt beispielsweise Larry DIAMOND (1996: 21f.) zu Recht vor einer einseitigen Fixierung auf das Institut der Wahlen als entscheidenden Maßstab für Demokratie, eine verbreitete Neigung, die Terry Karl als „fallacy of electoralism“ bezeichnet hat (ebd.).

¹⁰ Mit Blick auf die beschriebene Kluft hat Diamond schon 1996 festgehalten: „This gap [...] has

Bachtung wesentlicher föderaler Verfassungsgrundsätze durch lokale Machteliten. In der Transformationsliteratur sind solche Phänomene der Ungleichzeitigkeit bzw. Gegenläufigkeit politisch-institutioneller Veränderungsprozesse *innerhalb ein und desselben Landes* bisher in aller Regel bestenfalls empirisch konstatiert, aber nur selten auf ihre Konsequenzen hin theoretisch reflektiert worden.¹¹

Diese Arbeit soll daher einen Beitrag dazu leisten, die Voraussetzungen, die einerseits die innere Heterogenität der Entwicklung, andererseits das insgesamt geringe Ausmaß demokratischer Konsolidierung in Rußland ermöglicht haben, zu beleuchten. Die Republik Baschkortostan, deren Beispiel im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung steht, ist eine von 21 Republiken, die zusammen mit 68 weiteren sogenannten „Föderationssubjekten“ die Russische Föderation bilden. Dieser Republikstatus, der eine institutionelle Erbschaft des sowjetischen Konstrukts der „Autonomen Republiken“ darstellt, spielt für das Verständnis der politischen Entwicklung Baschkortostans in den neunziger Jahren eine wichtige Rolle. Allerdings blieb Baschkortostan zu jedem Zeitpunkt Teil der politischen Entität Rußland. Anders als Tschetschenien strebte die Republik nie die staatliche Unabhängigkeit an. Ähnlich wie in den Republiken Tatarstan oder Sacha/Jakutien war die politische Führung in Baschkortostan vor allem darum bemüht, sich gegenüber Moskau einen möglichst weitgehenden eigenständigen Handlungsspielraum in „innenpolitischen“ und wirtschaftlichen Fragen zu erwerben. Auf dieser Grundlage entstand eines der autoritärsten regionalen Regime in ganz Rußland. Dieser Fall eignet sich daher besonders gut, um die Logik gescheiterter Demokratisierung in der Russischen Föderation exemplarisch nachzuvollziehen. Zugleich ist die Republik mit rund vier Millionen Einwohnern eine der bevölkerungsreichsten Regionen Rußlands. Ihre gemischte ethnische Zusammensetzung (Russen stellen mit rund 40 % den größten Anteil der Bevölkerung, Baschkiren sind nur die drittgrößte ethnische Gruppe) läßt die Bedeutung originär ethnischer Faktoren für die politische Entwicklung hinter anderen Erklärungsmustern, die auch für nicht-ethnische Regionen von Bedeutung sind, zurücktreten. Auch geographisch zählt Baschkortostan nicht zu den peripheren Regionen Rußlands. Zwischen dem Gebiet der mittleren Wolga und dem Ural gelegen, gehört die Republik vielmehr zum relativ

serious consequences for theory, policy, and comparative analysis.“ (DIAMOND 1996: 23).

¹¹ Hinweise auf die Problematik „fragmentierter Akteursgruppen“ und prekärer Staatlichkeit in der russischen Transformation finden sich immerhin schon Mitte der neunziger Jahre in den Arbeiten von Michael Brie (BRIE 1996a, BRIE 1996b) sowie Klaus Segbers und Stephan De Spiegeleire (DE SPIEGELEIRE 1994, SEGBERS/DE SPIEGELEIRE (HRSG.) 1995); die erste systematische Analyse des Zusammenhangs zwischen Transformation, regionaler Vielfalt und föderaler Struktur in Rußland stammt dagegen aus der jüngsten Zeit (HEINEMANN-GRÜDER 2000).

dicht besiedelten Teil des europäischen Rußland und ist verkehrsmäßig vergleichsweise gut angeschlossen.

Der Fallstudie in Kapitel 5 gehen zunächst zwei Kapitel voraus, die den begrifflichen und methodischen Voraussetzungen der Untersuchung gewidmet sind. In Kapitel 2 wird der Begriff der politischen Institutionen, wie ich ihn in dieser Arbeit verwende, in seiner formalen und informellen Dimension entwickelt, zum Konzept des institutionellen Wandels in Verbindung gesetzt sowie schließlich in seiner Bedeutung für Prozesse der politischen Systemtransformation und für das Ziel der Demokratisierung diskutiert. Kapitel 3 entfaltet das Tableau jener strukturellen, institutionellen und akteursbezogenen Einflußfaktoren, die in der wissenschaftlichen Debatte um den russischen Transformationsweg als bedeutsam angenommen werden, und bezieht diese auf das Problem der regionalen Institutionenbildung. Die daraus abgeleiteten Arbeitshypothesen bilden die Voraussetzung für die empirische Analyse. Kapitel 4 behandelt die konkreten Rahmenbedingungen der regionalen Institutionenbildung in Rußland. Voraussetzungen, Akteure und Ergebnisse der politisch-institutionellen Transformation der regionalen Ebene werden zusammenfassend und vergleichend dargestellt, um so die Einordnung der Fallstudie zu ermöglichen. Die Analyse der politisch-institutionellen Entwicklung Baschkortostans in Kapitel 5 nimmt den größten Raum in dieser Arbeit ein. Sie ist weitgehend nach chronologischen Kriterien organisiert und legt damit den Blick auf die gleichzeitige Einwirkung unterschiedlicher Einflußfaktoren auf die Herausbildung eines pseudodemokratischen, patrimonial-autoritären Regimes frei. Kapitel 6 skizziert die Richtung möglicher Erklärungen, wobei als Schlüsselvariablen die Schwäche der formalen Institutionen, die schwache Strukturierung der Gesellschaft und die klientelistische Struktur der Elitebeziehungen erörtert werden.

2. Politische Institutionen, Demokratisierung und Systemtransformation

Im Mittelpunkt des Interesses dieser Arbeit stehen der Wandel politischer Institutionen im Zuge der postsowjetischen Systemtransformation, die Frage nach der Einordnung der dabei entstandenen politischen Regime sowie schließlich die Analyse der Ursachen, die die beobachteten Prozesse erklären helfen. Dazu sollen in diesem und dem nächsten Kapitel das begriffliche Vorverständnis und das analytische „Instrumentarium“ erörtert werden, die der Untersuchung zugrunde liegen. Während Kapitel 3 den Bedingungsfaktoren gewidmet ist, die Ziel und Richtung institutionellen Wandels beeinflussen, geht es in diesem Kapitel zunächst um den Begriff der „politischen Institutionen“ und deren Rolle im Transformationsprozeß (2.1) sowie um die Frage, wie die entstandenen Regime einzuordnen sind¹² und inwieweit die normative Perspektive der „Demokratisierung“ dazu ein angemessenes Instrument sein kann (2.2).

2.1 Politische Institutionen im Transformationsprozeß

Wie bei vielen zentralen Begriffen der Politikwissenschaft, so mangelt es der Disziplin auch an einem einheitlichen, allgemein anerkannten Verständnis dessen, was eigentlich politische Institutionen sind und wodurch diese in erster Linie charakterisiert sind.¹³ Ein immerhin vorhandener Minimalkonsens läßt sich in etwa auf den Nenner bringen, daß politische Institutionen *diejenigen Gebilde sind, die dauerhaften gestaltenden Einfluß auf die politischen Entscheidungen in einer Gesellschaft nehmen*. Demzufolge herrscht weitgehend Einigkeit darüber, als politische Institutionen nicht allein – wie im Alltagssprachgebrauch verbreitet – Verfassungsorgane wie Parlament, Regierung und Präsident eines Staates zu bezeichnen, sondern auch solche Institutionen, die nicht zugleich „Organisationen“ sind¹⁴, wie

¹² Zum in dieser Arbeit verwendeten Begriff des „politischen Regimes“ vgl. ebenfalls Kapitel 2.1.

¹³ Von diesem Befund ausgehende Bemühungen um eine einheitlichere Terminologie (vgl. GÖHLER 1987a; GÖHLER (HRSG.) 1994) haben die Diskussion belebt, aber auch keine Vereinheitlichung herbeigeführt. Zu groß ist die Divergenz der Forschungsinteressen, die durchaus zu Recht von Fall zu Fall unterschiedliche Begriffsbestimmungen angeraten sein lassen.

¹⁴ Unter Organisation verstehe ich mit Fritz W. SCHARPF (2000: 76f.) „soziale Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen“. Scharpf selbst grenzt allerdings Organisa-

die Verfassung selbst und allgemeine Gesetze. Darüber hinaus besteht indes kein Konsens, ob beispielsweise auch die Verfaßtheit außerstaatlicher Akteure wie Parteien und Verbände oder die Struktur der Massenmedien zu den politischen Institutionen zu zählen und ob rechtliche Verfaßtheit eine notwendige Bedingung jeder politischen Institution ist.¹⁵

Auch im Hinblick auf die Funktion politischer Institutionen gibt es divergierende Auffassungen. Angelehnt an die allgemeine soziologische Institutionentheorie steht einem instrumentalen Verständnis, das Institutionen als Mittel zur Erreichung bestimmter Zwecke betrachtet, eine andere Perspektive gegenüber, die auf die symbolische Dimension von Institutionen abhebt. Für *politische* Institutionen bedeutet dies, daß sie in der einen Perspektive eine (instrumentale) Ordnungsleistung erbringen, indem sie zur Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen die angemessenen Mittel bereitstellen, während sie aus anderer Sicht eine (symbolische) Orientierungsleistung erbringen, indem sie eine „Leitidee“ verkörpern, die sowohl in Richtung auf die Adressaten der Institutionen (in der Regel das Volk) als auch – soweit es sich um „Institutionen mit Akteuren“ handelt – in Richtung auf die Akteure in den Institutionen selbst ihre Wirkung entfaltet.¹⁶ Im Sinne der symbolischen Dimension haben James March und Johan Olsen den „Primat des Ergebnisses“ im politischen Geschäft in Frage gestellt und die These formuliert, Politik schaffe und bestätige in erster Linie *Interpretationen des Lebens*.¹⁷ Entsprechend kommen sie zu dem Schluß: „The processes of politics may be more central than their outcomes.“¹⁸ Institutionen verlieren in dieser Perspektive ihre vermeintliche Rolle als „neutrale Arenen“ politischer Auseinandersetzungen und werden zu einem Faktor eigenen Gewichts.

Angesichts der alle gesellschaftlichen Teilsysteme erfassenden Umwälzungen in den postsozialistischen Ländern Osteuropas erscheint es für die hier vorgenommene Untersuchung angebracht, den Institutionenbegriff nicht durch einschränkende Bedingungen und normative Postulate von vornherein unnötig auf solche Institutionen einzuengen, die in erster Linie in den relativ stabilen westli-

tionen von Institutionen ab, eine Unterscheidung, der ich hier nicht folge (so auch MARCH/OLSEN 1984).

¹⁵ Vgl. RÜB (1994: 116), der seiner soziologisch orientierten Definition politischer Institutionen („diejenigen regulativen Muster, in denen und durch die bindende Entscheidungen hergestellt und durchgeführt werden“) etwas unvermittelt den keineswegs zwangsläufig erscheinenden Nachsatz hinzufügt, diese seien „notwendig rechtlich verfaßt“.

¹⁶ Vgl. GÖHLER 1994: 42. Der Begriff der Leitidee lehnt sich an Maurice HAURIOU (1965) an (vgl. WASCHKUHN 1987: 72f.).

¹⁷ MARCH/OLSEN 1984: 741.

¹⁸ MARCH/OLSEN 1984: 742.

chen Gesellschaften von zentraler Bedeutung sind. Auch eröffnet ein Begriff politischer Institutionen, der sowohl eine instrumentale als auch eine symbolische Dimension beinhaltet, die Möglichkeit, Entscheidungen über neue Institutionen nicht allein aus einer angenommenen Zweck-Mittel-Relation heraus zu erklären, sondern auch ideologische, kulturelle, historische und andere „weiche“ Faktoren auf Seiten der beteiligten Akteure in die Analyse einzubeziehen.¹⁹ Für die Untersuchung der postsowjetischen Institutionalisierungsprozesse in Rußland verwende ich daher in dieser Arbeit bewußt einen weit gefaßten Institutionenbegriff, wie ihn beispielsweise Gerhard Göhler im Ergebnis eines DFG-Schwerpunktprogramms zur „Theorie politischer Institutionen“ festgehalten hat. Danach sind politische Institutionen

„[...] Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft.“²⁰

Hierin ist sowohl der Steuerungs- als auch der Integrationsaspekt politischer Institutionen angesprochen. Außerdem ist die Frage der rechtlichen Verfaßtheit offengelassen; politische Institutionen sind sowohl als formale wie als informelle Regelsysteme und Instanzen denkbar.

Ein zentrales Merkmal politischer Institutionen besteht darin, daß sie *Macht* verleihen. Grenzen sie einerseits als Regelsysteme die Handlungsmöglichkeiten von politischen Akteuren ein, indem sie nicht beliebiges Handeln sanktionieren, sondern nur solches, das sich in Übereinstimmung mit den Regeln befindet, so verschaffen sie andererseits den in ihnen handelnden Akteuren eine ständige Legitimation, innerhalb des gegebenen Spielraums allgemeinverbindliche Entscheidungen selbst zu treffen oder mit einem begrenzten Kreis anderer Akteure auszuhandeln. Darüber hinaus stellen sie Mittel zur Verfügung, Entscheidungen wirksam und dauerhaft durchzusetzen.²¹ Auf diese Weise verschaffen politische Institutionen ein relativ hohes Maß an Sicherheit und Berechenbarkeit im politischen System und senken so die „Kosten“ politischer Transaktionen gegenüber einer Situation, in der vor jeder Entscheidung neu zu klären wäre, bei wem die Entscheidungskompetenz liegen soll, und in der jeder von einer Entscheidung Betroffene sich permanent genötigt sähe, selbst zu überprüfen, ob auch andere die

¹⁹ Zur Bedeutung symbolischer Politik in den postsozialistischen Gesellschaften vgl. MÄNICKE-GYÖNGYÖSI 1996.

²⁰ GÖHLER 1994: 39.

²¹ Vgl. WASCHKUHN 1987: 71: „Es werden [durch Institutionen] zugleich Machtpositionen festgelegt, Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt, gesellschaftliche Freiheitschancen eröffnet und individuelle Freiheitsschranken errichtet.“

Regeln einhalten, um nicht dauerhaft Nachteile zu erleiden.²² In diesem Sachverhalt liegt die Funktionalität von politischen Institutionen begründet. Sie entlasten die Gesellschaft von einem permanenten Entscheidungsdruck²³ und stabilisieren so das politische System.

Zugleich sind Institutionen aber auch dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen. Sind sie, zum Beispiel aufgrund veränderter Umweltbedingungen, nicht mehr in der Lage, anstehenden Aufgaben und Problemen mit angemessenen Entscheidungen zu begegnen und diese wirksam durchzusetzen, so gerät das System auf Dauer in die Krise, wenn es nicht mit einem rechtzeitigen institutionellen Wandel reagiert. Da politische Institutionen jedoch zugleich Entscheidungen über die Verteilung von Macht verkörpern²⁴, bedeutet institutioneller Wandel eine potentielle Bedrohung für etablierte Machtverhältnisse. So wohnt bestehenden Institutionen eine doppelte Beharrungskraft inne: Als verinnerlichte Regelsysteme habitualisieren und stabilisieren sie Handlungsgewohnheiten und vermitteln Sinn und Orientierung oft weit über den Scheitelpunkt ihrer Nützlichkeit hinaus; als Verkörperung geronnener Machtverhältnisse mobilisieren sie die Beharrungspotentiale all derer, die an ihrem Fortbestand ein vitales Interesse zu haben meinen, weil sie in der Vergangenheit profitiert haben oder – in der Rückschau – zu haben glauben. Auf diese Weise läßt sich beispielsweise erklären, warum Reformen in den staatssozialistischen Systemen Osteuropas bis zu einem Zeitpunkt aufgeschoben wurden, zu dem das alte System nicht mehr ohne erhebliche Brüche reformierbar war, und auch dann nur gegen zum Teil erheblichen Widerstand des alten Nomenklatura-Establishments in Angriff genommen werden konnten, obwohl die Dysfunktionalität des Gesamtsystems schon lange immer offensichtlicher zutage trat.

Die Transformation der postsozialistischen Systeme kann in vielerlei Hinsicht als Prozeß der *Institutionalisierung* abgebildet werden. Dabei verstehe ich unter Institutionalisierung jenen Prozeß in einer Gesellschaft, in dem neue Institutionen entstehen, also neue Regelsysteme Dauerhaftigkeit erlangen und neue In-

²² Zum Begriff der Transaktionskosten und seiner Anwendung im Politischen vgl. NORTH 1990: „Transaction costs are the costs of measuring and enforcing agreements“ (362).

²³ Das Theorem der „Entlastung“ als Kernbestand der allgemeinen Institutionentheorie ist vor allem mit dem Namen Arnold GEHLENS (1964) verbunden, der in ihr allerdings eine geradezu zwingende Eigendynamik hin zu einer „institutionelle[n] Selbstentfremdung des Menschen“ angelegt sah und abweichenden Handlungen und Lernprozessen keinen Platz einräumte (vgl. WASCHKUHN 1987: 73-75).

²⁴ Vgl. FRIEDRICH (1970: 50), der politische Institutionen als ein „gefestigtes Machtgebilde“ bezeichnet; zitiert bei GÖHLER (1987b: 32), der selbst von der politischen Institution als einem „Derivat der Macht“ spricht (ebd.).

stanzen mit Symbolkraft geschaffen werden.²⁵ Eine solche Sichtweise erlaubt es, die konkreten historischen Voraussetzungen der osteuropäischen Systemtransformationen jeweils mit in den Blick zu nehmen, denn Institutionalisierung vollzieht sich – zumal in modernen Gesellschaften – nicht auf „leerem Feld“, nicht auf der Grundlage einer *tabula rasa*, sondern hat immer mit bereits vorhandenen älteren Institutionen zu tun.²⁶ Die postsozialistischen Transformationsprozesse sind in hohem Maße von der „Erbschaft“ (*legacy*) alter Institutionen geprägt und unterscheiden sich voneinander nicht zuletzt in der Art und Weise, wie sie versuchen (und wie es ihnen gelingt), von diesen Institutionen Abschied zu nehmen und an ihre Stelle neue Institutionen treten zu lassen.

Als Modi der Institutionalisierung lassen sich die „Neuschaffung“ von Institutionen und die „Umwandlung“ bestehender Institutionen unterscheiden. Der Wert dieser heuristischen Unterscheidung liegt nicht zuletzt darin, daß sie auf der Symbolebene unterschiedliche Ideen in den Vordergrund rückt. Neuschaffung – oft in Verbindung mit der Abschaffung alter Institutionen – betont besonders den Bruch mit der Vergangenheit, den Neubeginn, das Anbrechen einer neuen Zeit. Umwandlung dagegen steht zumeist für Kontinuität, „Geschichtsbewußtsein“, einen versöhnlichen Umgang mit der Vergangenheit.

Umwandlung ist im Falle *formaler* Institutionen häufig die bevorzugte Strategie politischer Akteure. Den Inhabern der Macht erscheint sie als der risikoärmere, weil am ehesten steuerbare Vorgang. Alte Handlungsrouninen müssen nur langsam umgestellt werden, die Kontinuität von Abläufen und Personal (im Falle von Organisationen) kann gewahrt bleiben. Zugleich ist damit aber die Gefahr verbunden, daß die angepeilten Reformvorhaben im Dickicht alter Routinen und renitenter Apparate versanden oder am inhärenten Widerspruch zu den bisherigen Praktiken scheitern.

Geht es um einen Machtwechsel, kommen neue politische Akteure auf die Bühne, ist gar ein „politischer Neuanfang“ die erklärte Absicht, so scheint Neuschaffung formaler politischer Institutionen auf den ersten Blick die erheblich erfolversprechendere Strategie zu sein. Vor allem kann sie einen besonderen sym-

²⁵ Vgl. auch SJÖSTRAND (1993: 8), der Institutionalisierung definiert als „the process by which individuals intersubjectively approve, internalize, and externalize [an institution]“. Entscheidend ist, daß auch hier der *Prozeß*charakter von Institutionalisierung betont wird, während die Vorstellung von Institutionalisierung als einem bewußten, zielgerichteten *Akt* dahinter zurücktritt.

²⁶ Vgl. dazu ALIGICA (1997: 49): „The structure and functioning of an economic or social system is difficult to understand without a clear perspective on its history. Time is an important factor in any process of institutional evolution and reform.“

bolischen Stellenwert für sich beanspruchen. Doch auch neugeschaffene Institutionen unterliegen in vielfacher Weise der Einwirkung durch das Bestehende. Schon ihre Gründung selbst ist nur selten ein Akt der abstrakten Erschaffung „aus dem Nichts“. Vielmehr spiegeln auch neue politische Institutionen unweigerlich die Macht- und Interessenverhältnisse ihrer Zeit und damit des über einen langen Zeitraum Gewordenen wider. Außerdem müssen sie meist einer Umwelt gegenüber treten, die noch in hohem Maße von nicht oder kaum veränderten Institutionen geprägt ist. Die bestehenden Strukturen aber begünstigen typischerweise Entscheidungen, die sich bruchlos in den bisher existenten Rahmen einfügen, und bestrafen abweichendes Verhalten.²⁷ Schließlich ist Neuschaffung oft mit der Abschaffung alter formaler Institutionen verbunden, die jedoch in Form von Personal oder durch ein Netz von verinnerlichten Regeln „fortexistieren“. Nicht selten übernehmen neugegründete Organisationen wie Ministerien, Präsidialapparate oder Parlamente das Personal anderer Organisationen, die dafür abgeschafft wurden. Oder neue Gesetze, sogar Verfassungen, werden von den alten Richtern und Staatsanwälten nach hergebracht, mit dem Sinn der neuen Normen kaum zu vereinbarenden Gewohnheiten und Regeln ausgelegt.²⁸

Da informelle Institutionen, ihrer Natur entsprechend, weder förmlich gegründet noch förmlich abgeschafft werden, erscheint bei ihnen eine Unterscheidung der Institutionalisierungsmodi in Neuschaffung und Umwandlung nicht angebracht zu sein. In instrumentaler Hinsicht ist dies zweifellos so, im Hinblick auf die symbolische Wirkung informeller Institutionen jedoch nicht unbedingt. Da auch ungeschriebene Regeln, kollektive Verhaltensroutinen oder informelle Netzwerke Versuchen gesteuerten Wandels unterworfen sein können, macht es ja nach symbolischer Aussageabsicht einen Unterschied, ob die interessierten Akteure eher auf den Innovationsaspekt oder auf den Reformaspekt abheben. Grundsätzlich aber gilt: Genauso wenig wie informelle Institutionen von einem Tag auf den anderen verschwinden, lassen sie sich von heute auf morgen per Dekret erzeugen. Vielmehr sind es gerade die informellen Institutionen, deren besonders großes Beharrungsvermögen auch neugeschaffenen formalen Institutionen regelmäßig zu schaffen macht und sie nicht unbeeinflusst läßt. Paradigmatisch hat dies Douglass North formuliert:

²⁷ NORTH 1993: 38.

²⁸ So charakterisiert Gennadij Burbulis, ehemaliger Staatssekretär und Vize-Premier der ersten russischen Reformregierung von 1991/92, den heutigen russischen Staatsapparat als „a hybrid of heartless bureaucracy and nomenklatura corporate management techniques“ (Rossijskie Vesti, 6.1.1998; zit. nach JRL, Nr. 2007 (8.1.1998) #5).

„Formal rules may change overnight, but informal constraints do not. Inconsistency between the formal rules and the informal constraints (which may be the result of deep-seated cultural inheritance because they have traditionally resolved basic exchange problems) result in tensions that typically get resolved by some restructuring of the overall constraints – in both directions – to produce a new equilibrium [...].“²⁹

Institutionalisierung, gleich ob formal oder informell, geht also in erster Linie als Prozeß *institutionellen Wandels* vonstatten und unterliegt dem prägenden Einfluß des schon Bestehenden. Institutioneller Wandel ist im übrigen die Realität jeder Gesellschaft. Wie Gesellschaften und politische Systeme insgesamt sind auch Institutionen darauf angewiesen, sich zu reproduzieren.³⁰ Mit der Reproduktion findet fortlaufend inkrementaler Wandel statt. Die Besonderheit der postsozialistischen Transformationsprozesse besteht in der großen Dichte und Geschwindigkeit des institutionellen Wandels, der alle gesellschaftlichen Teilsysteme gleichzeitig erfaßt hat.

Analytisch stellt sich die Frage, inwieweit Wandel überhaupt als unmittelbarer Übergang von einer Ordnung in eine andere verstanden werden sollte. In der jüngeren Transformationsliteratur hat vor allem David Stark in Anlehnung an Schumpeter vorgeschlagen, eher von einem Neuarrangement der Vielzahl der bestehenden Ordnungen zu einem neuen Muster zu sprechen, dessen Bestandteile die Elemente der alten Ordnungen sind. Die postsozialistische Zukunft werde nicht *auf*, sondern *mit* den Ruinen des Kommunismus gestaltet.³¹ Diese sogenannte „Pfadabhängigkeit“ institutionellen Wandels ist das Hauptargument gegen die Annahme, irgendwo in Osteuropa oder sonst in der Welt ließen sich die Institutionen von Demokratie und Marktwirtschaft auf dem Reißbrett planen und anschließend, nur den guten Willen und die Einsicht einiger Regierender sowie die Geduld des Volkes vorausgesetzt, ohne erhebliche Reibungsverluste in die Realität umsetzen.³²

Geht es um eine Neubestimmung des politischen Regimes, wie dies in den postsozialistischen Systemtransformationen der Fall ist, so sind zudem besondere Akteursinteressen als intervenierende Faktoren zu berücksichtigen. Unter einem politischen Regime verstehe ich hierbei jenen Kernbestand politischer Institutio-

²⁹ NORTH 1993: 39.

³⁰ SJÖSTRAND 1993: 13.

³¹ STARK 1996: 995.

³² Der Begriff der „Pfadabhängigkeit“ ist der jüngeren Institutionentheorie (Neo-Institutionalismus), insbesondere der Theorie des institutionellen Wandels entlehnt (NORTH 1992, NORTH 1993) und inzwischen in das Standardrepertoire der osteuropabezogenen Transformationsforschung eingegangen (vgl. beispielsweise STARK 1992, O’NEIL 1996).

nen, der die Teilhabe an der Macht definiert.³³ Guillermo O'Donnell und Philipp Schmitter haben in diesem Sinne ein politisches Regime definiert als ein

„[...] ensemble of patterns, explicit or not, that determines the forms and channels of access to principal governmental positions, the characteristics of the actors who are admitted and excluded from such access, and the resources or strategies that they can use to gain access. This necessarily involves institutionalization [...]“³⁴

In einem politischen Regime verbinden sich also bestimmte formale und informelle politische Institutionen einer Gesellschaft: Verfassungsregeln, Wahlgesetze, Elitenkonfigurationen, politische Karrieremuster etc. Die Neuordnung eines politischen Regimes stellt die bestehenden politischen Machtpositionen in Frage. Sie beinhaltet zum einen den Versuch, institutionellen Wandel umfassend und zielgerichtet zu bewirken, und zieht zum anderen notwendigerweise unplanbaren, nicht steuerbaren Wandel nach sich. Beides mag bisher etablierte gesellschaftliche Gruppen auf den Plan rufen: die Angst vor den *vorgesehenen* Veränderungen ebenso wie jene vor den *unvorhergesehenen* Folgen (*unintended consequences*). Immer sind politische Entscheidungen auch Machtkampf oder Teil eines Machtkampfes. Doch nie tritt dieser Machtkampf deutlicher zutage, als wenn Entscheidungen über jene formalen politischen Institutionen getroffen werden müssen, die die „Spielregeln“ definieren, nach denen der tägliche Machtkampf in Zukunft vonstatten gehen soll, das heißt, wenn die Grundzüge eines neuen politischen Regimes festgelegt werden sollen. In dieser Situation kann man davon ausgehen, daß die Interessen politischer Akteure besonders deutlich zum Vorschein kommen. Denn entscheiden politische Akteure im Alltagsbetrieb üblicherweise vor allem für und über andere, indem sie für die Gesellschaft allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen und zur Ausführung zu bringen haben, so sind sie von Entscheidungen über das politische Regime in erster Linie selbst betroffen. Politische Entscheidungen über politische Institutionen sind in diesem Sinne „zirkulär“.³⁵

Selbst Neo-Institutionalisten, die mit guten Gründen die alleinige Dominanz rationaler Interessenmaximierungskalküle als Triebkraft für Akteurshandeln in Frage stellen und statt dessen das Eigengewicht von Institutionen und ihre Symbolbedeutung in den Vordergrund rücken³⁶, betonen, daß in solchen Situatio-

³³ Während beispielsweise auch GEL'MAN (1996a) den hier verwendeten Regimebegriff im Zusammenhang mit regionalen politischen Systemen in Rußland favorisiert, haben BRIE/STYKOW (1995) einen aus der Theorie der internationalen Beziehungen entlehnten Begriff von Regime in die Diskussion um „regionale Akteurkoordinierung“ in Rußland eingebracht.

³⁴ O'DONNELL/SCHMITTER 1991: 73, Fußnote 1.

³⁵ RÜB 1994: 118.

³⁶ Paradigmatisch hierfür ist das Konzept der „bounded rationality“. In dieser Perspektive stellen sich beispielsweise politische Institutionen dar als „collections of interrelated rules and routines

nen, in denen politische Institutionen selbst Gegenstand der Auseinandersetzung sind, Interessen eine herausragende Rolle spielen. An die Stelle der üblicherweise überwiegenden „logic of appropriateness“, die Akteure Entscheidungen *in* politischen Institutionen nach dem Kalkül treffen lasse, welches angesichts von Position und Verantwortung in einer gegebenen Situation die angemessene Reaktion ist, trete die „logic of consequentiality“, nach der sich politische Akteure bei Entscheidungen *über* politische Institutionen von der Überlegung leiten lassen, welche dauerhaften Konsequenzen sich daraus für sie selbst ergeben.³⁷ Der Grund ist leicht ersichtlich: Jede Institutionalisierung hat distributive Folgen. Ginge es nur darum, Institutionen effizienter zu gestalten, wäre die Situation kaum problematisch. Einige Akteure hätten Gewinne zu erwarten, aber niemand müßte Verluste erleiden. In aller Regel wirkt sich institutioneller Wandel jedoch unmittelbar auf die Struktur einer gegebenen Verteilung von ökonomischen, politischen oder ideologischen Ressourcen aus.³⁸ Den Akteuren wiederum steht dieser Zusammenhang vor Augen. Selbst wenn sie tatsächlich oft nicht in der Lage sind, die distributiven Effekte einer Reform oder einer neuen Institution auch nur für sich selbst exakt vorauszuberechnen, so begründen doch vergangene Erfahrungen, allgemeine Vorurteile und ideologische Annahmen zumeist eine bestimmte Erwartungshaltung in bezug auf die jeweiligen Folgen verschiedener konkurrierender Projekte. Entscheidungen werden mithin vor dem Erwartungshorizont der beteiligten Akteure im Hinblick auf die Konsequenzen für ihre eigene Position getroffen. Institutionen werden verändert, um materielle Politikergebnisse dauerhaft zu verändern.³⁹ Selbst die feierlichsten Akte politischer Institutionalisierung, wie die Verfassungsgebung oder die Verabschiedung besonders wichtiger Gesetze, sind auch als Ausdruck der Interessenkonkurrenz zwischen verschiedenen Gruppen und Akteuren zu verstehen, die mit diesen Akten bestimmte distributive Erwartungen verbinden. Die „normale Politik“ ist aus der „Verfassungspolitik“ (Ralf Dahrendorf) nicht einfach wegzudenken. Schließlich stehen den Akteuren die Folgen ihrer Entscheidungen unmittelbar vor Augen, und sie selbst sind es, die direkt anschließend in der neuen institutionellen Konfiguration agieren müssen.

that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what the obligation of that role in that situation is.“ (MARCH/OLSEN 1989: 160).

³⁷ MARCH/OLSEN 1989: 160ff.; RÜB 1994: 118

³⁸ Vgl. PRZEWORSKI 1991: 81.

³⁹ Vgl. TSEBELIS (1990: 98): „[...] because institutions systematically produce certain kinds of outcomes, institutions can be modified to alter policy outcomes.“

Für den Versuch einer Transformation „by design“ ist dies eine ernüchternde Erkenntnis. Die Idee, ein demokratisches politisches Regime könne erst nach allen Regeln installiert werden, um sodann das Feld für sachpolitische, nach den neuen Regeln geführte Auseinandersetzungen zu bilden, ist eine Illusion. Institutionenbildung ist von Anfang an ein umkämpftes Projekt, bei dem nur in besonderen Ausnahmefällen die kurzfristigen Eigeninteressen der beteiligten Akteure einer langfristigen Orientierung am Gemeinwohl (genauer: an dem, was für das Gemeinwohl gehalten wird) Platz machen. Die postsozialistischen Transformationen im östlichen Europa mögen solche Momente vereinzelt gekannt haben. Doch da auch unter solchen Umständen Institutionalisierung noch immer ein langfristiger Prozeß institutionellen Wandels ist, bleiben selbst Entscheidungen von besonders hohem Symbolwert nicht von der prägenden Kraft alter institutioneller Arrangements unangefochten.⁴⁰

2.2 Institutionalisierung und Demokratisierung

Die politischen Transformationsprozesse in den postsozialistischen Ländern Ost- und Ostmitteleuropas vollzogen sich in erster Linie unter dem Banner der Demokratisierung. Dementsprechend wurden Konzepte und Theorien zur Erklärung der mit vielen normativen Erwartungen befrachteten Ereignisse weitgehend mit dem Ziel entwickelt, erfolgreiche Wege zur Demokratie zu beschreiben, Gefahren aufzuzeigen und den Akteuren in politisch verantwortlichen Positionen Handlungs- und Politikempfehlungen an die Hand zu geben. Einer solchen, der Frage nach dem geeigneten Institutionendesign verpflichteten, Strömung stand allerdings von Beginn an eine grundsätzlich skeptische Tendenz gegenüber, die dem „Unmöglichkeitstheorem“ geschuldet war, wonach der komplette planmäßige Umbau einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ein von vornherein zum Scheitern verurteiltes Projekt sein mußte.⁴¹

⁴⁰ Vgl. dazu noch einmal NORTH (1993: 38): „Revolutionary change, however, is never as revolutionary as its rhetoric would have us believe.“ Immer würden, so North, die Spannungen zwischen neuen und alten – informellen – Institutionen am Ende ein Gleichgewicht herstellen, das weitaus weniger revolutionär sei als die Rhetorik (ebd.: 39). Als eine von vielen möglichen Illustrationen läßt sich die Frage des Privateigentums an Land in Rußland anführen. Das 1993 von vielen freudig begrüßte Bekenntnis der neuen russischen Verfassung zum Recht auf Privateigentum hat in der Landfrage keineswegs den nunmehr für selbstverständlich gehaltenen Durchbruch gebracht. Vielmehr ist es der Opposition gelungen, genügend öffentlichen Widerstand zu mobilisieren, um alle bisherigen Vorhaben eines entsprechenden Gesetzes zu blockieren. In der Tat war das Kollektiveigentum an Land in der Sowjetunion eine Institution von höchstem symbolischen Wert.

⁴¹ Vgl. WIESENTHAL 1998.

Folgerichtig zogen sich Warnungen vor dem Rückfall sich demokratisierender Regime in autoritäre Muster schon durch die frühen Arbeiten der „Transition-to-Democracy“-Forschung⁴², und konzeptionelle Beiträge wie der Hinweis Claus Offes auf das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“⁴³ dämpften allzu euphorische Erwartungen im Hinblick auf die transformationspolitische Leistungsfähigkeit der postsozialistischen Systeme. Dennoch – oder gerade deshalb – galt das vorrangige Interesse institutionenbezogener Untersuchungen lange Zeit nicht den Abweichungen von der postulierten Norm, sondern dem geeigneten Design und den Entwicklungsphasen der für die Entstehung eines demokratischen politischen Regimes grundlegenden Institutionen. In diesem Abschnitt sollen einige der grundlegenden demokratiethoretischen Überlegungen zur postsozialistischen Transformation vorgestellt, in den Kontext einer institutionalistischen Betrachtung gestellt und schließlich auf ihre Anwendbarkeit für das postsowjetische Rußland überprüft werden.

Demokratie ist, mit den Worten Adam Przeworskis, „a system of ruled open-endedness, or organized uncertainty“.⁴⁴ In organisierten, zuvor festgelegten, also in aller Regel formal institutionalisierten Verfahren werden im und vom politischen System Entscheidungen getroffen, deren Inhalt von den beteiligten Akteuren zwar aufgrund ihrer jeweiligen politischen Ressourcen vorab eingeschätzt, aber keineswegs mit Sicherheit vorhergesagt werden kann. Nur solche Entscheidungen, die ihren Weg durch die dafür vorgesehenen Institutionen nehmen und dabei dem korrigierenden oder auch sich widersetzenden Einfluß institutionalisierter Akteure unterworfen sind, können schließlich als bindende Norm in Kraft treten. Dieses System der „checks and balances“, das in der einen oder anderen Form jedem demokratischen System zu eigen ist, stellt nicht nur eine Absicherung gegen autokratische, illegitime Herrschaftsanmaßung dar. Es ermöglicht auch, daß Entscheidungsprozesse von einem sehr viel breiteren Informationsinput profitieren, als dies in aller Regel bei den willkürlichen Entscheidungen einer einsamen Herrschaftselite der Fall ist. Zudem erwerben demokratische Entscheidungen ihre Legitimität durch ihre Beteiligungsstruktur und Verfahrensgebundenheit in ihrem Entstehungsprozeß jedesmal neu selbst und müssen nicht, wie beispielsweise in den sozialistischen Systemen üblich, zur ihrer Umsetzung permanent durch den direkten Rückbezug auf die tragende Ideologie gedeckt werden – eine Res-

⁴² Vgl. SCHMITTER 1995.

⁴³ OFFE 1991.

⁴⁴ PRZEWORSKI 1991: 13.

source, die im Krisenfall, wie die Ereignisse der Jahre 1989/90 erwiesen haben, in inflationärer Geschwindigkeit aufgebraucht sein kann.

Die Schaffung politischer Entscheidungsstrukturen, mithin politischer Institutionen, die den Erfordernissen einer demokratischen „Legitimation durch Verfahren“ genügen, gehört zu den elementaren Aufgaben einer Systemtransformation, die dem Ziel der Demokratisierung verpflichtet ist. Gegenüber diesem normativen Ideal demokratischer Regime waren die spätsozialistischen Regime Osteuropas durch Entscheidungsstrukturen gekennzeichnet, die der Legitimation durch garantierte Verfahren wenig Bedeutung beimaßen. Neben einem formal verfassungsgebundenen Staatsapparat herrschten de facto die Parteiorgane, und innerhalb der Partei stand einem prinzipiell vorhandenen Mechanismus der Informations- und Interessenvermittlung von unten nach oben eine sehr viel stärkere von oben nach unten verlaufende Befehlshierarchie gegenüber. Allerdings fand – wie ausführlich in Kapitel 4.1 dargelegt werden wird – das Machtmonopol der obersten Parteiführung in der Realität seine Grenzen in der Existenz von oftmals überraschend autonom agierenden regionalen und sektoralen Entscheidungszentren. Die auf diesen Ebenen anzutreffenden Entscheidungs- und Implementationsverfahren hatten durchaus typische Abläufe und Formen faktischer Interessenvermittlung im Entscheidungsprozeß herausgebildet⁴⁵, doch waren diese Prozesse zum einen kaum formalisiert (im Gegenteil vollzogen sie sich zumeist alternativ zu den formalen, faktisch aber oftmals bedeutungslosen Entscheidungsabläufen in den staatlichen Organen des demokratischen Zentralismus, insbesondere den Sowjets), zum anderen war ihr Wirken intransparent, für Außenseiter unzugänglich und daher zur Legitimation nur begrenzt, nämlich nur innerhalb des Kreises der Einbezogenen, geeignet. Dem Element der Machtkontrolle und damit insbesondere der Kontrolle der Interessenkartelle (wie beispielsweise dem militärisch-industriellen Komplex) kam in diesem System schließlich so gut wie keine Bedeutung zu, zumindest solange sich die politische Führung selbst nicht veranlaßt sah, untergeordnete Stellen auf ihre Loyalität hin zu kontrollieren. Oftmals bestand jedoch Einigkeit darüber, daß formal systemwidrige Verhaltensweisen und Entscheidungsabläufe nicht nur geduldet, sondern geradezu gefördert werden mußten, um Dysfunktionalitäten des zentralen Plansystems zu kompensieren. So war das formale Institutionengebäude des Staatssozialismus von einem dichten Netz informeller, offiziell gar nicht vorhandener Beziehungen der Einflußnahme und Interessenvermittlung überwölbt, die – nach dem Prinzip „Der Zweck heiligt die Mit-

⁴⁵ Vgl. SKILLING/GRIFFITH (HRSG.) 1971.

tel“ – so lange nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurden, wie das System den zur Planerfüllung erforderlichen Output produzierte bzw. einen entsprechenden Anschein zu vermitteln wußte.⁴⁶

Eine Demokratisierung der staatssozialistischen Systeme mußte sich folglich der Aufgabe stellen, teils von Grund auf, teils aus den Bausteinen des alten Systems ein neues Gebäude formaler Institutionen zu errichten und die Bedeutung informeller Institutionen zugunsten der formalisierten, konstitutionell festgeschriebenen Entscheidungs- und Implementationsverfahren zu verringern. Dieser Prozeß der „Institutionalisierung der Demokratie“ kann als zentrale Phase im Prozeß der Demokratisierung eines politischen Systems bezeichnet werden. Die klassische Phaseneinteilung des „Übergangs zur Demokratie“ nach O'Donnell/Schmitter unterscheidet in idealtypischer Abfolge Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung als die drei zentralen Elemente der Transition.⁴⁷ In der Liberalisierungsphase weicht das alte Regime auf, in der Demokratisierungsphase wird ein neues, demokratisches installiert, das schließlich in der Konsolidierungsphase auf Dauer gestellt wird. Wolfgang Merkel hat dieses Modell leicht variiert und zu Recht darauf hingewiesen, daß die Auflösung eines alten Regimes durchaus nicht mit einer Liberalisierung einhergehen muß, sondern es auch zu einer plötzlichen Implosion des Systems kommen kann (wie beispielsweise in der DDR). Außerdem macht er deutlich, daß die entscheidende, zweite Phase, in der die Richtung des Systemwandels festgeschrieben wird, in erster Linie als Prozeß der Institutionalisierung zu betrachten ist und sich besonders in dieser Hinsicht von der dritten Phase, der Konsolidierung dieser neuen Institutionen, abhebt. Die von Merkel vorgeschlagene Bezeichnung der drei Phasen als (1) „Ende des autokratischen Regimes“, (2) „Institutionalisierung der Demokratie“ und (3) „Konsolidierung der Demokratie“ bietet gerade unter dem Gesichtspunkt des institutionellen Wandels gute Anknüpfungspunkte.⁴⁸ Die politische Entwicklung in der

⁴⁶ LEDENEVA (2000: 322) faßt dieses „Paradox“ des sowjetischen Systems sehr anschaulich zusammen: „[...] the so-called ‚socialist‘ economy could not have worked according to its claimed principles. [...] All institutional positions, including those within the party apparatus, were subject to informal influence. Despite the bureaucratic preoccupation with checking and supervising every detail of allocation, principles of allocation were continuously subverted. Classically defined as rational and impersonal, and known as particularly oppressive and inflexible under the Soviet regime, the bureaucratic system, in fact, became personalised and plugged into informal networks which had their own logic and interests.“

⁴⁷ O'DONNELL/SCHMITTER 1991: 6ff.

⁴⁸ MERKEL 1999: 119f. Vgl. auch STARK/BRUSZT (1998: 14ff.), die die erste Phase als „extrication“ (Befreiung) bezeichnen. Merkel weicht im übrigen nur wenige Seiten weiter von seiner selbst entwickelten Terminologie ab, indem er die zweite und dritte Phase mit O'Donnell/Schmitter als Demokratisierung und Konsolidierung bezeichnet. Diesem wohl ver-

Mehrzahl der postsowjetischen Staaten läßt allerdings Zweifel an der – von Merkel implizit vorgenommenen – Entscheidung aufkommen, in der abstrakten Begriffsbildung die Möglichkeit *ergebnisoffener*, nicht von vornherein zu Demokratie führender Prozesse auszuschließen. Zumindest für den vorliegenden Zweck scheint es mir sinnvoller zu sein, die analytische Begrifflichkeit der teleologischen Prädeterminierung zu entkleiden und – in entsprechender Abwandlung der Merkschen Terminologie – für Systemwechsel unabhängig von ihrer demokratischen Qualität von den drei Phasen „Ende des alten Regimes“, „Institutionalisierung des neuen Regimes“ und „Konsolidierung des neuen Regimes“ zu sprechen.

Schon O'Donnell/Schmitter hatten betont, daß es in der zeitlichen Abfolge der prinzipiell logisch aufeinander aufbauenden Transformationsphasen erhebliche Überlappungen geben kann, wenn sich die verschiedenen Teilbereiche eines Systems unterschiedlich schnell transformieren. Für Rußland läßt sich eine solche Verschiedenheit der Geschwindigkeiten an vielen Beispielen belegen. So fanden 1989 auf Unionsebene und 1990 – unter weiter liberalisierten Bedingungen – auf allen übrigen Ebenen schon die ersten halbwegs freien Parlamentswahlen statt, obwohl zugleich noch immer das Machtmonopol der Kommunistischen Partei in der Verfassung verankert war. Im Juni 1991 wurden in der Russischen Föderation die ersten direkten Präsidentschaftswahlen abgehalten, während führende Vertreter des Unionsstaates noch zwei Monate später bereit waren, mit einem Staatsstreich die Restauration der Parteiherrschaft zu erzwingen. Auch innerhalb Rußlands vollzog sich die Demokratisierung in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Waren auf der föderalen Ebene schon bald nach der Verabschiedung der neuen Verfassung von 1993 alle wichtigen vorgesehenen politischen Institutionen instal-

kürzend gemeinten Sprachgebrauch schließe ich mich hier nicht an. Vielmehr scheint es mir sinnvoll zu sein, „Demokratisierung“ nicht als Phasenbezeichnung zu verwenden, sondern als Oberbegriff für einen auf Demokratie hin ausgerichteten Systemwechsel zu reservieren, dessen Ausgang zunächst noch offen ist. Als „Transition zur Demokratie“ wäre dagegen ein solcher *erfolgreich vollzogener* Systemwechsel zu bezeichnen – legt doch die Metapher des „Übergangs“ auch ein Ankommen am Zielpunkt nahe. Am Beispiel Rußlands wird der Sinn dieser begrifflichen Unterscheidung deutlich: Auch mehr als ein Jahrzehnt nach dem Beginn des Systemwechsels wird kaum jemand von einer erfolgreich konsolidierten Demokratie und damit einer abgeschlossenen Transition in Rußland sprechen wollen. Gleichermaßen wäre es jedoch verfehlt (oder zumindest verfrüht), von einer gescheiterten Transition und dementsprechend einem Rückfall in eine Autokratie zu reden. Am ehesten ist vielleicht die Bezeichnung als „verzögerte Konsolidierung mit ungewissem Ausgang“ geeignet, den gegenwärtig erreichten Stand des russischen Systemwechsels mit dem herkömmlichen begrifflichen Instrumentarium zu erfassen. Wie aber ist dieser Systemwechsel insgesamt dann zu bezeichnen? Schließlich ist nicht zu bestreiten, daß der russische Systemwechsel in seiner politischen Dimension vor allem auf das Ziel der Errichtung einer Demokratie hin ausgerichtet war und entsprechende Prozesse der Institutionalisierung stattgefunden haben (sonst gäbe es ja auch nichts zu konsolidieren). Die sinnvollste und auch intuitiv naheliegendste Antwort scheint mir darin zu bestehen, zur Bezeichnung des

liert, so zog sich die formale Institutionalisierung der Demokratie in den 89 Föderationssubjekten teilweise noch über mehrere Jahre hin, und auf der kommunalen Ebene vollzog sich die Entwicklung oft mit noch weiterem zeitlichen Verzug. Der Wechsel zwischen Fort- und Rückschritten in den realen Prozessen, die „Phaseninterferenz der segmentierten politischen Wandlungsprozesse“ und schließlich von der klassischen Phasenlehre nicht vorgesehene „spontane Interaktionen der politischen Wandlungen mit systemischen Wirkungen“ – wie eine Stärkung informeller interpersoneller Netzwerke anstelle der erwarteten intermediären Policy-Netzwerke – haben durchaus begründete Zweifel an der grundsätzlichen Anwendbarkeit eines einfachen Phasenmodells auf die russische Transformation genährt.⁴⁹

Auch Bemühungen, den Übergang von der Phase der Institutionalisierung der Demokratie zur Konsolidierungsphase allgemein an einem einzigen Kriterium, wie der Verabschiedung einer neuen Verfassung, festzumachen⁵⁰, erscheinen vor diesem Hintergrund nur als begrenzt sinnvoll. Eine neue Verfassung kann zwar ein wichtiger Indikator für das Ende der Institutionalisierungs- und den Beginn der Konsolidierungsphase sein, doch haben gerade die postsozialistischen Staaten auch Fälle hervorgebracht, in denen die Verfassungsgebung auf der politischen Agenda lange Zeit weit hinten rangierte und das System in der Zwischenzeit mit allerlei Revisionen und Ergänzungen der alten Verfassung experimentierte.⁵¹ Der Fall Polens, das sich erst 1997 eine neue Verfassung gab, macht deutlich, daß die Phase der Konsolidierung zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung längst begonnen haben kann. Im Falle Rußlands wiederum läßt das Überlappen der verschiedenen Phasen der Demokratisierung die Festlegung auf ein besonderes Ereignis als Kriterium für den Übergang zu einer neuen Phase überhaupt als wenig sinnvoll erscheinen. So ist es im Hinblick auf die verzögerten Entwicklungen auf der regionalen Ebene kaum zu rechtfertigen, den Prozeß der Institutionalisierung der Demokratie mit dem gesamttrussischen Verfassungsreferendum vom 12. Dezember 1993 für abgeschlossen zu erklären. Brie stellt für den russischen Fall überhaupt in Abrede, daß von einer „Verfassungsgründung“ im eigentlichen Sinne die Rede sein könne.⁵² Bleiben also empirisch begründete Zweifel an der genauen Abbildbarkeit konkreter Ereignischronologien einzelner Länder in den Kategorien theo-

Gesamtprozesses auf den Begriff der „Demokratisierung“ zurückzugreifen.

⁴⁹ Vgl. BRIE 1996a: 147-149.

⁵⁰ MERKEL 1999: 120.

⁵¹ Zu den Fällen einer ausgesprochen späten Verfassungsgebung zählt neben dem im folgenden erwähnten Polen auch die Ukraine, die im Juni 1996 ihre neue Verfassung erhielt (vgl. VORNDRAN 2000).

⁵² BRIE 1996a: 150.

retischer Phasenmodelle festzuhalten, so wohnt diesen doch ein gewisser analytisch-heuristischer Wert inne, weshalb ich auch im folgenden, bei allen gebotenen Einschränkungen, immer wieder auf die hier entwickelte Begrifflichkeit zurückgreifen werde. Denn so umstritten die genaue zeitliche Verortung der Transformationsphasen im Demokratisierungsprozeß im einzelnen sein mag, so deutlich ist doch, daß die Ablösung alter und die Herausbildung und Konsolidierung neuer politischer Institutionen die zentralen Vorgänge einer jeden Systemtransformation sind.

Mit dem Zusammenbruch des alten Systems geht der Verlust der herkömmlichen Strukturen regelgemäßer Entscheidungsfindung im politischen Raum einher. Eine Phase der Unsicherheit unter den gesellschaftlichen Akteuren über Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung und -durchsetzung stellt daher ein typisches Merkmal eines jeden Systemwechsels dar. In den Transformationsländern Osteuropas wurde das Ausmaß dieser Unsicherheit dadurch verstärkt, daß die staatssozialistischen Systeme in besonderer Weise dazu geneigt hatten, nahezu alle Fragen von nennenswerter gesellschaftlicher Relevanz in den politischen Entscheidungsraum zu ziehen. Die Charakterisierung der „Gesellschaft als staatliche Veranstaltung“, wie sie Dietrich Geyer für den russischen Behördenstaat des 18. Jahrhunderts formuliert hat⁵³, traf im weiteren Sinne auch auf die Gesellschaft im Sowjetsystem zu. Von der Infragestellung staatlicher Institutionen im Zuge des Zusammenbruchs des alten Regimes waren daher nicht nur das politische System im engeren Sinne, sondern zugleich weite Teile von Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt betroffen.

Dabei vollzog sich der Prozeß der Ablösung alter und der Herausbildung neuer Institutionen zum Ende der Sowjetunion nicht als harmonische, gleichgerichtete Entwicklung. Vielmehr überlagerten sich drei Tendenzen, die den Systemwechsel gerade in ihrer Gegenläufigkeit nachhaltig prägten:

1. Die Zuweisung von *neuen Kompetenzen* und neuer Legitimation an vorhandene, bislang aber wenig bedeutende Strukturen.
2. Die Schaffung vollkommen *neuer Institutionen*, die mit den neu belebten alten Strukturen um Macht und Einfluß konkurrierten.
3. Eine Überlagerung des formalen Institutionengebäudes durch *informelle Praktiken*, die gleichermaßen eine Erbschaft des alten Regimes darstellten, wie

⁵³ GEYER 1975.

sie eine logische Antwort auf die prozedurale Unsicherheit der Übergangsphase bildeten.

Neue Kompetenzen. Ein wesentliches Element der frühen Phase des sowjetischen Systemwechsels war die Zuweisung neuer Kompetenzen an jene bestehenden staatlichen Institutionen, die entweder als „demokratiekompatibel“ galten, in erster Linie also die auf allen Ebenen bestehenden Sowjets, oder die sonstwie geeignet waren, zum Kristallisationspunkt sich formierender und formulierender Ansprüche auf größere politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit zu werden. Letzteres traf insbesondere auf die Institutionen des sowjetischen Ethnoföderalismus zu, zunächst die Unionsrepubliken, dann auch die sogenannten Autonomen Republiken. Den Institutionen der horizontalen wie vertikalen Gewaltenteilung und -kontrolle, über die das alte politische System lediglich formal verfügt hatte, wurde damit erstmals jener Stellenwert zugestanden, der ihnen de jure oft bereits zukam, von dem sie de facto aber weit entfernt waren. Die Delegitimierung des alten Regimes als Ganzen ging einher mit einer Neulegitimierung gerade jener Institutionen, die bis dahin eher einer leeren Hülle geglichen hatten.

Neue Institutionen. Bald kam zur Neubelebung vorhandener die Schaffung vollkommen neuer Institutionen hinzu. Mit der Entmachtung der alten Entscheidungszentren, teils infolge ihrer allgemeinen Delegitimierung, teils als Ergebnis zielgerichteter politischer Maßnahmen, waren die verbliebenen alt-neuen Institutionen nicht automatisch zu handlungsfähigen Akteuren geworden, die alle anstehenden Aufgaben hätten bewältigen können. Statt dessen erwies es sich als erforderlich, etliche neue Institutionen zu gründen, um den Verlust an alter Steuerskapazität auszugleichen bzw. neue Steuerskapazität aufzubauen. So wurden dem institutionellen Altbestand rasch institutionelle Neugründungen – wie zum Beispiel das Amt des Staats- oder eines Republikpräsidenten oder ein Verfassungsgericht – hinzugefügt, die schon bald mit den eben erst wiederbelebten hergebrachten Institutionen im Ringen um Einfluß und Kontrolle aneinandergerieten. Letztere sahen sich, kaum daß sie mit neuer Legitimation in neuem Glanz erstrahlten, mit der Gefahr konfrontiert, ihre frisch erworbenen Kompetenzen wieder zu verlieren, und suchten ihre Zuflucht darin, im Namen der Demokratie ihre älteren Rechte geltend zu machen.

Informelle Praktiken. Im Schatten des einsetzenden Machtkampfes zwischen den formalen Institutionen blieb die Frage, auf welchem Wege dringend erforderliche Entscheidungen über Sachthemen legitim zu treffen und wirksam umzusetzen seien, völlig unzureichend geklärt. Die resultierende besondere Unsicherheit im Hinblick auf geeignete formale Verfahren der Entscheidungsfindung

und -implementation verlagerte zunächst das „Gesetz des Handelns“ zurück auf die Ebene der einzelnen Akteure. Die Erkenntnis, daß in Transformationsprozessen der freien Entscheidungsgewalt einzelner Akteure und ihrer bewußten politischen Führung erheblich größere Bedeutung zukommt als in „normalen“, stärker „verregelten“ Zeiten, zählt schon zu den Binsenweisheiten der frühen „Transition-to-Democracy“-Forschung.⁵⁴ Es wäre jedoch irreführend, daraus eine vollkommene Beliebigkeit möglicher Entwicklungsrichtungen einer Systemtransformation abzuleiten. Denn die naheliegende Strategie „verunsicherter“ Akteure ist nur im Ausnahmefall die Rückbesinnung auf das gleichsam „aufgeklärte“ Individualinteresse, in der Regel aber der Rückgriff auf vertraute informelle Handlungsmuster (Pfadabhängigkeit). Fehlende formale Institutionen werden durch erprobte informelle Praktiken substituiert. Die prozedurale Unsicherheit der Transformation stärkte ausgerechnet die Bedeutung der alten informellen Strukturen und Substrukturen in ganz besonderer Weise. Die vielfältigen informellen Netzwerke, die schon das sowjetische System zutiefst geprägt hatten, sahen sich im Schatten der großen politischen Veränderungen weitaus weniger in Frage gestellt als die von Transformationsstreß und gegenseitiger Konkurrenz geprägten formalen Institutionen, da sie sich – ihrer Struktur gemäß – als die flexibleren und anpassungsfähigeren Instrumente zur Sicherstellung funktionaler Minimalia erwiesen. Die Ambivalenz dieser Beziehung hat Alena Ledeneva mit Blick auf das Dreieck von Staat, Markt und Zivilgesellschaft formuliert:

„[...] all three spheres are penetrated by what have been called ‘informal practices’ inherited from the Russian/Soviet past and therefore carrying features which inhibit democratic development. This is not to say that state institutions, market institutions and institutions of civil society simply suffer from the presence of informal practices. The relationship between formal institutions and informal practices is more complex. The formal structures not only restrict but also enable informal practices, while informal practices not only subvert but also function to support and sustain the formal institutions which they exploit.“⁵⁵

Wirksamer öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogen, erfüllten informelle Praktiken einmal mehr die Funktion, Steuerungsdefizite des formalen Institutionengebäudes auszugleichen – indes um den Preis, damit den besonderen normativen Ansprüchen eines Demokratisierungsprozesses im Hinblick auf Transparenz, Partizipation und Rechtmäßigkeit der Verfahren diametral entgegenzustehen und Glücksrittern jeglicher Couleur binnen kürzester Frist ungeahnte wirtschaftliche und politische Profite zu ermöglichen.

⁵⁴ Vgl. O'DONNELL/SCHMITTER 1991.

⁵⁵ LEDENEVA 2000: 321.

Zur Fortwirkung informeller Praktiken außerhalb und jenseits der formalen Institutionen kommt die Persistenz alter Verhaltensmuster auch innerhalb solcher Institutionen hinzu, die äußerlich bereits den neuen Erfordernissen angepaßt sind. Obolonsky hat in diesem Zusammenhang von einer „controversy between new political purposes and inherited patterns of order and machinery of government“ gesprochen und hierin einen der „Grundwidersprüche“ der russischen Politik in der Transformationsphase gesehen.⁵⁶ Die „neuen“ institutionellen Arrangements stellten sich einerseits zwar als echte Neuschaffungen dar, die mitunter zudem explizit dem Vorbild entsprechender Institutionen in anderen Ländern nachempfunden waren (Verfassungsgericht, Föderationsrat, kommunale Selbstverwaltung, Zentralbank und vieles mehr). In der Praxis aber waren diese Institutionen aus dem vorhandenen „Material“ zu schaffen, das zur Verfügung stand – strukturell wie personell und ideell –, und trugen daher von Anbeginn die tiefen Spuren ihrer Herkunft. Nicht Ersetzung der einen institutionellen Ordnung durch eine andere scheint also das geeignete Paradigma zur Beschreibung dieses Vorgangs zu sein, sondern (in den Worten von David Stark) „Rekombination“ der alten Strukturen zu etwas Neuem, das per definitionem in vielerlei Hinsicht die Züge der Vergangenheit trägt.⁵⁷

Die Gefährdung der Demokratisierung durch inhärente Ambivalenzen und Widersprüche des Transformationsprozesses ist inzwischen aus unterschiedlichen Perspektiven theoretisch aufgearbeitet worden. Insbesondere das Spannungsverhältnis, das in der simultanen Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft liegt, hat frühzeitig zur Warnung vor einem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ geführt.⁵⁸ Demokratie, so das Argument, schaffe berechnete Partizipationschancen und -ansprüche, deren materiell-distributiver Gehalt jedoch nur von einer „eingermaßen entwickelte[n] Marktgesellschaft“ befriedigt werden könne. Umgekehrt bringe die Einführung der Marktwirtschaft in ehemals staatssozialistischen Gesellschaften redistributive Maßnahmen mit sich (insbesondere die Privatisierung), die aufgrund ihrer Reichweite unter demokratischen Bedingungen einer besonders starken Legitimation bedürften, deren unmittelbare ökonomische Konsequenzen aber kaum von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützt würden.⁵⁹ Sah Offe 1991 noch wenig Grund zur Hoffnung, dieses Dilemma könne mit Hilfe ausreichend starker intermediärer Instanzen in weiten Teilen Osteuropas überwunden

⁵⁶ OBOLONSKY 1995: 22.

⁵⁷ STARK 1996: 995.

⁵⁸ OFFE 1991.

⁵⁹ OFFE 1991: 283f., 286.

werden, so sah die Bilanz Ende der neunziger Jahre im Hinblick auf weitgehend „erfolgreiche“ Transformationsländer wie Polen, Ungarn und die Tschechische Republik weniger düster aus. Stark und Bruszt hat dies später dazu veranlaßt, in der Gleichzeitigkeit der Prozesse zwar noch eine besondere „Herausforderung“ der postsozialistischen Transformationen zu erkennen und von einem „Experiment“ zu sprechen, aber nicht mehr die Unwahrscheinlichkeit seiner Bewältigung zu behaupten.⁶⁰ Rußland allerdings, wie auch andere Länder im postsowjetischen Raum, scheint in der Tat bis auf den heutigen Tag vom unvorteilhaften Trade-off zwischen größerer demokratischer Teilhabe und erfolgreicher marktkonformer Wirtschaftsentwicklung belastet zu sein. Aufeinanderfolgende Regierungsmannschaften versuchten seit Anfang der neunziger Jahre immer wieder, ihre Konzepte notwendiger ökonomischer Reformen mit dem Mittel einer ausgeprägten Exekutivdominanz im politischen System gegen allzu starke demokratische Mitsprache – sei es im parlamentarischen Raum, sei es im Rahmen von Wahlen – abzuschirmen.

Solche Bemühungen ließen sich durchaus als naheliegende Lösungsversuche angesichts des besonders ausgeprägten Zielkonflikts zwischen dem Anspruch auf demokratische Partizipation und der Notwendigkeit effektiver politischer Steuerung in der Transformationsphase interpretieren. Als Rechtfertigung ließ sich auf das Fehlen einer ausgeprägten demokratischen politischen Kultur (*civic culture*) verweisen⁶¹, darauf, daß weite Bevölkerungsteile mühsamen demokratischen Prozeduren ein effektives politisch-administratives Management vorzögen, kurzum auf die Neigung der Regierten zu einer populistischen, quasi-autoritären Regierungsform nach dem Muster einer „delegativen Demokratie“ (O’Donnell), in der das Volk nur einmal alle vier oder fünf Jahre mit den Mühen demokratischer Beteiligung belästigt werden will und ansonsten erwartet, effektiv regiert zu werden.

Solch einer Perspektive wird aus demokratisierungstheoretischer Sicht die Warnung entgegengehalten, unbeschränkte Macht führe auch zu unbeschränktem Machtmißbrauch. Eine unkontrollierte staatliche Bürokratie, noch dazu eine unterbezahlte, habe in einer Zeit des Umbruchs und der wirtschaftlichen Neuorientierung alles andere im Sinn, als sich der Förderung des Gemeinwohls zu verschreiben, zumal zum sozialistischen Erbe die vollkommene gegenseitige Durchdringung von staatlicher Bürokratie und wirtschaftlichen Interessen gehörte – war

⁶⁰ STARK/BRUSZT 1998: 1.

⁶¹ In diesem Sinne argumentiert beispielsweise DROSTE 2001.

doch staatliche Verwaltung im Staatssozialismus in erster Linie Wirtschaftsverwaltung gewesen. Amtsmißbrauch und Korruption seien also vorgezeichnet. Vom Ziel effektiver Steuerung im Sinne einer Gemeinwohlorientierung bleibe dabei nicht viel übrig. Demokratische Partizipation sei mithin nicht nur ein hehres Ziel westorientierter Idealisten, sondern funktional erforderlich, um eine laufende Kontrolle staatlicher Behörden sicherzustellen.

Rußland hatte in den neunziger Jahren mit beiden Konflikten zu tun, dem vermeintlichen Widerspruch zwischen Effizienz und Partizipation ebenso wie dem Mißbrauch unkontrollierter Macht. Der hohe Anteil reformfeindlicher Abgeordneter im Obersten Sowjet von 1990 und in den ersten beiden Staatsdumen (von 1993 und 1995) entsprach einer verbreiteten Stimmung in der Bevölkerung, die finanzielle Einbußen, den Zusammenbruch ganzer Industrien und den Verlust von Arbeitsplätzen und sozialer Sicherheit oftmals als sehr viel einschneidender wahrnahm als die neuen Chancen, die sich boten. Gleichzeitig war das Ansehen der Parlamente auf allen Ebenen des Staates niedrig genug, daß sich im Namen effektiverer Verwaltung eine starke, zeitweilig und mancherorts auch extreme Exekutivdominanz ohne nennenswerten Widerstand aus der Bevölkerung durchsetzen ließ.⁶² Im Gegenteil konnte sich mancher Gouverneur – und bisweilen auch der russische Präsident – von einer demonstrativen Mißachtung seines Parlaments durchaus einen Popularitätsgewinn versprechen. Gleichzeitig mehrten sich die Berichte in den Medien über Korruption und Amtsmißbrauch, die von der kleinsten Landkreisverwaltung bis hinauf in die Moskauer Präsidialverwaltung reichten, und nach und nach kamen auch entsprechende staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren hinzu.

Es war nicht zuletzt das Beispiel der Entwicklung Rußlands, das in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts zunehmend Zweifel an der Annahme aufkommen ließ, es seien vorwiegend erzwungene Rücksichten auf die sich in demokratischen Prozeduren artikulierenden Transformationsverlierer der Gesellschaft, die den eigentümlich verzerrten Gang der Wirtschaftsreformen mit einer anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Schrumpfung, skandalumwitterten Privatisierungen, enormer Bereicherung einer kleinen Schicht von Gewinnern und fortschreitender Verarmung weiter Teile der Bevölkerung ursächlich erklären halfen. Schließlich bot der „Superpräsidentalismus“ El’cinscher Prägung, der nach der Verfassung von 1993

⁶² Selbst der zu gewaltsamen Zusammenstößen führende Widerstand eines Teiles der Abgeordneten des Obersten Sowjets Rußlands gegen dessen illegale Auflösung durch Präsident El’cin im September/Okttober 1993 war nicht von Massenprotesten in der Bevölkerung begleitet. Bei aller Kritik am Vorgehen des Präsidenten waren die Sympathien für das Parlament zu gering.

zum prägenden Merkmal des politischen Systems wurde, alle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Isolierung der Regierungspolitik gegen eine allzu unmittelbare Abstrafung durch den Stimmzettel, gegen eine wirksame Opposition und gegen andere Formen der Interessenvertretung der „Verlierer“. Auch wenn das Regierungslager es bis zum Ende der Amtszeit E’lcins fortwährend mit einer unbequemem, ja bisweilen ausgesprochen kritischen Staatsduma zu tun hatte, so blieben Machtfülle und Entscheidungsspielraum des Präsidenten und seine Autonomie von den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen doch weitaus größer, als dies in den meisten anderen postsozialistischen Staaten Osteuropas der Fall war (von Zentralasien sei hier abgesehen).

Joel Hellman hat 1998 mit seinem Aufsatz „Winners Take All“ die konventionelle Annahme von der Vetomacht der Transformationsverlierer aus empirischer wie politökonomischer Perspektive auf den Kopf gestellt.⁶³ Nicht, wie bisher angenommen, die Transformationsverlierer, sondern, so das auf den ersten Blick überraschende Argument, die Transformationsgewinner, die unter Managern, Bankdirektoren, Bürokraten und „Mafiosi“ zu suchen seien, verkörperten die eigentliche Gefahr für eine konsequente Durchführung der Reformen. Die Chance des Augenblicks, die von den Transformationsgewinnern erfolgreich ergriffen worden sei, habe nämlich in der Regellosigkeit der frühen Übergangsphase, mithin also in der Nutzung informeller Kanäle als Zugang zu wirtschaftlichen und politischen Ressourcen bestanden. Dieses „Kapital“, das nicht produktiven Zwecken, sondern der Generierung von Renten diene, werde jedoch durch eine Fortführung von Reformen, welche eine fortschreitende Konsolidierung formaler Institutionen zum Ziel haben müßten, beträchtlich gemindert. Das wahre Interesse der Transformationsgewinner liege daher nicht in einer konsequenten Reformpolitik, sondern im Einfrieren dessen, was Hellman als „Gleichgewicht der partiellen Reform“ bezeichnet, also eines Zustands nur teilweise realisierter Reformprojekte, der den Gewinnern erhebliche Profite beschere, während die Masse der Verlierer nicht in der Lage sei, diese Situation wirksam zu verändern.⁶⁴ Die Konzentration der Transformationsprofite auf eine relativ kleine Gruppe – im Unterschied zur breiten Streuung der Kosten über weite Teile der Bevölkerung – mache die Gewinner zu jener kleinen, gut organisierten Interessengruppe, die nach den klassischen Theoremen kollektiven Handelns erheblich wirksamer in der öffentlichen Politik zu agieren verstehe als die diffuse Mehrheit. Je langsamer ein Land sich

⁶³ HELLMAN 1998.

⁶⁴ HELLMAN 1998: 204.

nun reformiere, desto größer sei die Gefahr, daß es der Gewinnerkaste gelingen könne, ihr „Kapital“ zu konsolidieren und effektive Vetopositionen aufzubauen.

Hellmans Aufsatz erschien zu einem Zeitpunkt, als sich die russische Regierung den Kampf gegen die politische Macht der „Oligarchen“ bereits offiziell auf die Fahnen geschrieben hatte.⁶⁵ In dieser zweifellos unscharf umrissenen Gruppe – die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zum beherrschenden Thema der öffentlichen Diskussion in Rußland wurde – sind unschwer wesentliche Züge der von Hellman beschriebenen politisch motivierten Transformationsgewinner zu erkennen. Augenfälliger Ausdruck des politischen Bestrebens der „Gewinner“, mit allen Mitteln am Status quo festzuhalten, waren insbesondere Ereignisse wie die Wiederwahl Präsident El'cins 1996, die ohne die massive finanzielle und mediale Wahlkampfhilfe einzelner Finanz- und Industriemagnate im Verein mit der weithin mobilisierten staatlichen Bürokratie kaum denkbar gewesen wäre.⁶⁶

Das Phänomen der partiellen Reform, der unvollständigen oder auch der gescheiterten Demokratisierung ohne ausgeprägten Rückfall in eindeutig autoritäre Herrschaftsformen hat zu Bemühungen geführt, die daraus resultierenden politischen Regime als eigenständige Erscheinungsformen zu charakterisieren oder wenigstens zu klassifizieren. Ausgehend von einem minimalistischen, rein prozeduralen Demokratiebegriff, hat sich dabei eine Tendenz zur „Adjektivierung“ der Demokratie durchgesetzt. So hat Larry Diamond vorgeschlagen, von der durch tiefe institutionelle Verwurzelung gekennzeichneten „liberalen Demokratie“ einerseits und der nur scheinbar demokratischen, aber selbst im Hinblick auf Wahlen defizitären „Pseudodemokratie“ andererseits die minimalistische Kategorie der „electoral democracy“ zu unterscheiden. Letztere stelle zwar durch die regelmäßige Durchführung von allgemeinen, freien, geheimen und gleichen Wahlen auf nationaler Ebene eine vertikale demokratische Legitimierung der regierenden politischen Elite sicher, weise darüber hinaus aber erhebliche Mängel beim Schutz individueller und kollektiver Freiheitsrechte, beim zivilgesellschaftlichen und parteipolitischen Pluralismus sowie bei der Verwirklichung einer unparteiischen

⁶⁵ Besonders Boris Nemcov, der Anfang 1997 gleichzeitig mit Anatolij Čubajs als Erster Stellvertretender Ministerpräsident in die Regierung eintrat, rief öffentlich zum Kampf gegen den „Oligarchiekapitalismus“ auf. Während der Ausgang der in den folgenden Monaten zum Teil erbittert geführten Auseinandersetzungen zunächst offen blieb und von einigen Beobachtern die Ernsthaftigkeit des Unterfangens insgesamt in Frage gestellt wurde, war es schließlich vor allem die Finanzkrise vom August 1998, die den meisten sogenannten Oligarchen den Boden ihrer Macht entzog. Vgl. SCHRÖDER 2000.

⁶⁶ SCHRÖDER 1998.

Rechtsprechung und einer effektiven Gewaltenkontrolle auf.⁶⁷ Merkel hat darauf hingewiesen, daß selbst das Erfordernis einer vertikalen Legitimierung in vielen Ländern nur auf nationaler Ebene erfüllt sei, wohingegen bei regionalen und lokalen Wahlen beispielsweise in Afrika und Mittelamerika häufig nicht mehr von fairen Wahlen gesprochen werden könne (ein Einwand, der auch am russischen Fall Bestätigung findet), und daher der Bezeichnung „formale Demokratie“ die auf das defizitäre Element verweisende Bezeichnung der „defekten Demokratie“ vorgezogen.⁶⁸ Hierbei bleibt allerdings rein begriffslogisch offen, worin der positive Kernbestand des „Demokratischen“ eines solchen Regimes auf jeden Fall zu bestehen habe.

Aufbauend auf der Minimaldefinition der „Polyarchie“ von Robert Dahl⁶⁹, hat demgegenüber Guillermo O'Donnell den Terminus der „delegativen Demokratie“ geprägt und damit ein Regime bezeichnet, das zwar über einen Grundbestand an positiven Charakteristika einer minimalistisch verstandenen Demokratie verfügt (in erster Linie regelmäßige freie Wahlen und die dazugehörigen Freiheitsrechte), das zugleich aber durch einen eklatanten Mangel an effektiver horizontaler Gewaltenkontrolle gekennzeichnet ist. In „repräsentativen Demokratien“ (O'Donnells Komplementärbegriff zur delegativen Demokratie) ist eine solche horizontale Gewaltenkontrolle dagegen durch das ständige Spiel zwischen Exekutive und Parlament, Regierung und Opposition, durch eine ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit, Interventionen des Verfassungsgerichts, dezidierte Kontrollorgane wie Rechnungshöfe oder Datenschutzbeauftragte und viele andere institutionalisierte Formen der „checks and balances“ gewährleistet.⁷⁰ Nur eine repräsentative Form der Herrschaft, die sich sowohl vertikal (also in Wahlen) als auch permanent horizontal verantworten müsse, biete die erforderliche Basis für jene „republikanische“ Gesinnung, ohne die die prekäre Grenze zwischen den privaten und den öffentlichen Interessen der Machthaber weder im öffentlichen Bewußtsein noch als Leitlinie im Handeln der Amtsinhaber wirksam aufrechterhalten werden könne. Im Gegensatz dazu ist die delegative Demokratie durch den Vorrang partikularistischer Interessen eines dominanten, durch eine quasi-plebiszitäre Wahl ins Amt gekommenen Präsidenten gekennzeichnet, der es allerdings versteht, seine

⁶⁷ DIAMOND 1996: 21-25. Vgl. auch DIAMOND 1997: XIV.

⁶⁸ MERKEL 1999: 534f.

⁶⁹ Vgl. DAHL 1989: 221. Die von Dahl aufgeführten sieben Merkmale beinhalten 1) gewählte Amtsträger; 2) freie und faire Wahlen; 3) allgemeines Wahlrecht; 4) das Recht zu kandidieren; 5) Freiheit der Meinungsäußerung; 6) Recht auf alternative Informationen; 7) Vereinigungsautonomie. Knapp zusammengefaßt lassen sie sich in den Aspekt der Wahlen (1-4) und der damit verbundenen Freiheitsrechte (5-7) unterteilen.

Politik ausschließlich unter dem populistisch-autoritären Anspruch des „Gemeinwohls“ zu propagieren, Interessenpluralismus zugunsten eines vermeintlichen Kollektivinteresses zu bekämpfen und mit dem Mandat der Volkswahl als Faustpfand bei Bedarf auch unbotmäßige Konkurrenten oder institutionalisierte Kontrollorgane, wie Parlamente oder Verfassungsgerichte, in ihrer Handlungsfähigkeit zu beschneiden. Delegative politische Herrschaft ist, in O'Donnells eigenen Worten,

„[...] a caesaristic, plebiscitarian executive that once elected sees itself as empowered to govern the country as it deems fit. Reinforced by the urgencies of severe socio-economic crises and consonant with old *volkisch*, nonindividualistic conceptions of politics, delegative practices strive headlong against formal political institutionalization; congress, the judiciary, and various state agencies of control are seen as hindrances placed in the way of the proper discharge of the tasks that the voters have delegated to the executive. The executive's efforts to weaken these institutions, invade their legal authority, and lower their prestige are a logical corollary of this view.“⁷⁰

Das Konzept der delegativen Demokratie, von O'Donnell ursprünglich mit Blick auf junge Demokratien in Lateinamerika entwickelt, ist insbesondere unter Rußlandforschern auf ein breites Echo gestoßen und von vielen als geeigneter Ausgangspunkt für die Klassifizierung politischer Herrschaft auf nationaler wie auf regionaler Ebene genommen worden.⁷²

Der Hinweis auf die schwache Ausprägung horizontaler Verantwortlichkeitsstrukturen hat viele Beobachter dazu veranlaßt, einen mangelnden Institutionalisierungsgrad des politischen Systems als Grundmerkmal delegativer Demokratien im Unterschied zu ihrem repräsentativen Gegentypus zu identifizieren. O'Donnell selbst neigte zunächst auch einer solchen Betrachtung zu, ist aber später von dieser Sichtweise abgewichen. Statt dessen hat er sich die Unterscheidung von formalen und informellen Institutionen zu eigen gemacht und aus dieser Perspektive die Idee einer mangelnden Institutionalisierung gänzlich verworfen. Vielmehr komme es darauf an, den hohen Grad an informeller Institutionalisierung in delegativen Demokratien anzuerkennen:

„The main argument is that, contrary to what most current scholarship holds, the problem with many new polyarchies is not that they lack institutionalization. Rather, the way in which political scientists usually conceptualize some institutions prevents us from recognizing that these polyarchies actually have two extremely important in-

⁷⁰ O'DONNELL 1994.

⁷¹ O'DONNELL 1997: 50.

⁷² Vgl. BRIE 1996a, GEL'MAN 1996a, TSYGANKOV 1998; DILIGENSKIJ 1998; HAHN 2000.

stitutions. One is highly formalized, but intermittent: elections. The other is informal, permanent, and pervasive: particularism (or clientelism, broadly defined).⁷³

Typisch für delegative Demokratien sind mithin die Verbindung von institutionalisierten Wahlen mit Partikularismus als der „dominanten politischen Institution“ sowie eine klaffende Lücke zwischen den formalen Regeln und der Art und Weise, in der die meisten politischen Institutionen tatsächlich funktionieren. Die Dominanz tief verinnerlichter informeller – insbesondere hochgradig personalisierter – Verhaltensregeln in einer Gesellschaft lasse diese auch unter formal demokratisierten Bedingungen zu delegativen Formen politischer Herrschaft neigen.⁷⁴

Der Vorteil dieses Perspektivenwechsels von der „Unterinstitutionalisierung“ zur Betonung informeller Institutionen liegt darin, daß die delegative Demokratie nicht mehr nur als Mangelerscheinung im Kontrast zu ihrem normativen Gegenpol, der repräsentativen Demokratie, analysiert wird, sondern daß die ihr eigenen Merkmale mit ihrer Eigenlogik und Beharrungskraft in den Blick geraten.⁷⁵ Für eine neo-institutionalistisch informierte Analyse politischer Institutionalisierungsprozesse, wie sie in dieser Arbeit vorgenommen wird, bietet ein solchermaßen verstandener Begriff sinnvolle Anknüpfungspunkte. Er eröffnet der Analyse eine Zeitdimension, insofern der informelle Institutionenbestand delegativer Demokratie nicht ohne seine Herkunft zu verstehen ist. Er lenkt den Blick auf Kontinuitäten, die über den formalen Systembruch hinweg wirksam sind. Und er schlägt die Brücke zur Analyse der dominanten Akteursinteressen, mit deren Konstellation Partikularismus und Klientelismus auf das engste verbunden sind.

Was bei allen genannten Begriffsbildungen allerdings bestimmend bleibt, ist der Ansatz, die verschiedenen Formen hybrider Regime als defizitäre Unterarten des Idealtypus „Demokratie“ zu interpretieren und nicht, wie es gleichermaßen naheliegen könnte, als besondere Formen autoritärer Herrschaft. Wie Jeffrey Hahn im Hinblick auf den Begriff der delegativen Demokratie zutreffend bemerkt hat: „[...] if the species we are seeing is indeed delegative democracy, the genus is still democratic.“⁷⁶ Ob die darin bei manchen Autoren zum Ausdruck kommende Hoffnung, der Charakter der „Gattung“ möge sich langfristig gegenüber den unerwünschten Merkmalen der „Spezies“ als dominant erweisen, gerechtfertigt ist,

⁷³ O'DONNELL 1997: 41.

⁷⁴ O'DONNELL 1997: 50.

⁷⁵ In diesem Sinne kommt auch MATSUZATO (1997: 82f.) aufgrund vergleichender Untersuchungen der lokalen Ebene in Rußland zu dem Ergebnis, die russische politische Gesellschaft sei „hoch institutionalisiert“ und folge strikten Regeln, deren Mißachtung sowohl in der Elite als auch in der Masse des Volkes Widerwillen hervorrufe.

⁷⁶ HAHN 2000: 34.

scheint allerdings vorerst noch eine offene Frage zu sein. O'Donnells Akzentverschiebung von der Betrachtung delegativer Demokratien als „unterinstitutionalisiert“ zum Hinweis auf ihre Janusköpfigkeit als zwar schwach formal, aber stark informell institutionalisiert deutet schon semantisch an, daß die Erwartung einer mangelnden Lebensfähigkeit solcher Mischregime möglicherweise weitaus weniger durch systemische Notwendigkeiten als durch Wunschdenken begründet sein könnte.

Die hier angestellten Überlegungen sind für die weitere Analyse von doppelter Relevanz. So ist zum einen deutlich geworden, daß die institutionelle Entwicklung der Systemtransformation nicht ohne Rekurs auf die Interessenstruktur der beteiligten Akteure, und dabei insbesondere der politischen und wirtschaftlichen Eliten, nachvollzogen werden kann. Dabei kommt der Beharrungskraft informeller Institutionen eine besondere Bedeutung zu. Zum anderen ist grundsätzlich festzuhalten, daß das Projekt einer Demokratisierung jenseits guter Ratschläge zum institutionellen Design der Transformation grundsätzlich der Gefahr des Scheiterns ausgesetzt ist und daß folglich auch institutioneller Wandel in der post-sozialistischen Systemtransformation als Projekt mit prinzipiell offenem Ausgang verstanden werden muß. Die Analyse der regionalen politischen Institutionen wird beiden Aspekten Rechnung tragen müssen.

3. Faktoren institutionellen Wandels: Strukturen – Akteure – *institutional choice*

Warum verändern sich politische Systeme? Welche Faktoren bestimmen die Richtung und den Ausgang gesellschaftlichen und institutionellen Wandels? Die postsozialistischen Transformationsprozesse haben diesen Fragen, die zu den klassischen Themen der Sozialwissenschaften gehören, eine neue und nachhaltige Aktualität verliehen. Schien zumindest aus europäischer Perspektive mit dem Zweiten Weltkrieg und der auf ihn folgenden Teilung des Kontinents die Zeit der großen gesellschaftlichen Umbrüche und der politischen Experimente weitgehend vorüber zu sein, so änderte sich die Wahrnehmung mit dem weitgehend unerwarteten Zusammenbruch der staatssozialistischen Regime schlagartig. Die Ereignisse verlangten nach Erklärungen, und der Bedarf an theoretisch geschulter Beratungsleistung in den betroffenen Ländern erhöhte die Nachfrage nach plausiblen Modellen der Transformation zusätzlich. Aus wissenschaftlicher Sicht stellte die postsozialistische Transformation geradezu einen methodischen „Glücksfall“ dar, kam sie doch „Laborbedingungen“, wie sie normalerweise nur den Naturwissenschaften zur Überprüfung ihrer Hypothesen zur Verfügung stehen, aufgrund der Vielzahl ähnlich gelagerter „Fälle“ auf engem Raum und zu gleicher Zeit so nahe, wie dies für die vergleichende Beobachtung ganzer Gesellschaften nur irgend denkbar ist.

Verschiedene sozialwissenschaftliche Schulen haben unterschiedliche Antworten auf die Frage vorgeschlagen, welche Faktoren Richtung und Ausgang von Transformationsprozessen in welcher Weise beeinflussen. So hat Wolfgang Merkel vier große Theorieschulen identifiziert, die zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse herangezogen würden: Systemtheorien (nach Parsons, nach Luhmann oder in ihrer modernisierungstheoretischen Variante bei Lipset), Strukturtheorien (Moore; Vanhanen), Kulturtheorien (Huntington; Putnam) und Akteurstheorien (O'Donnell/Schmitter; Przeworski).⁷⁷ Daneben sind auch neo-institutionalistische Ansätze zu erwähnen, die sich insbesondere bei der Untersuchung von Prozessen während der Transformation als nützlich erwiesen haben (s.

⁷⁷ MERKEL 1999: 77ff.

oben 2.1). Bei abstrakterer Betrachtung läßt sich diese Vielfalt auf den traditionellen Dualismus sozialwissenschaftlicher Erklärungsansätze von Handlung und Struktur, von Akteur und System, von Kontingenz und Determinismus reduzieren. Dem Leitbild des intentional handelnden Akteurs steht die Annahme von der dominanten Bedeutung der den Einzelnen umgebenden Strukturen, Institutionen und Systemlogiken gegenüber, in deren Rahmen er in erster Linie seine „Rolle“ erfüllt.

Für die empirische Erforschung der osteuropäischen Transformationen, bei denen es sich in politischer Hinsicht in erster Linie um Versuche intentional gesteuerten institutionellen Wandels handelte, hat sich eine solche Konzentration auf die Frage nach dem Stellenwert individuellen Handelns im Verhältnis zu den es beschränkenden und einschränkenden strukturellen Rahmenbedingungen in vielen Fällen als sinnvoll erwiesen.⁷⁸ Strukturelle, systemische und kulturelle Faktoren werden hierbei zu einem einzigen Faktorenbündel zusammengefaßt, dessen Wirkmächtigkeit oft mit den Konzepten der „Pfadabhängigkeit“ und der historischen „Erbschaft“ (legacy) beschrieben worden ist – läßt sich doch aus der Perspektive empirischer Fallstudien in einer konkreten historischen Situation in aller Regel kaum entscheiden, welchem der in den verschiedenen makrosoziologischen Großtheorien entfalteten Wirkungszusammenhänge bestimmte Ereignisse, Entscheidungen und Akteurskonstellationen zuzuordnen sind.

Besondere Aufmerksamkeit im Kontext der postsozialistischen Systemwechsel ist der Frage zuteil geworden, welche Faktoren welche Form der Regimebildung begünstigen und wie insbesondere die Entstehung repräsentativer Demokratien befördert werden kann. Während ein Strang in dieser Debatte die Bedeutung der *richtig* gewählten Institutionen für einen gelingenden Demokratisierungsprozeß betont⁷⁹, hebt ein anderer die besondere Rolle der Eliten, ihrer jeweiligen Konfiguration sowie ihrer Konsensfähigkeit und -bereitschaft für die Transformation hervor⁸⁰. Die einen stellen die Erfahrung in den Vordergrund, daß richtig gewählte neue institutionelle Arrangements den gesellschaftlichen Akteuren die notwendigen Fesseln bei der Verfolgung ihrer Interessen auferlegten und damit erheblich zur Einschränkung solcher Verhaltensweisen beitrügen, welche einer demokratischen Konsolidierung abträglich wären. Dagegen wird aus elitentheoretischer Sicht betont, daß das institutionelle Design einer Transformation im wesentlichen eine Funktion der zum jeweiligen Zeitpunkt gegebenen Elitenkonfigu-

⁷⁸ Vgl. stellvertretend für viele WOLLMANN 2002.

⁷⁹ RÜB 1994, MERKEL 1995, WIESENTHAL 1995, WIESENTHAL 1997.

⁸⁰ HIGLEY/BURTON 1989; DOGAN/HIGLEY (HRSG.) 1998; HIGLEY/LENGYEL 2000

ration sei. Die normativen Forderungen der InstitutionalistInnen ließen das Problem außer acht, daß es den Transformationen in aller Regel an jenen autoritativen und autonomen Akteuren mangle, die einseitig die geforderten „richtigen“ Institutionen einsetzen könnten. Normative Postulate für institutionelle Arrangements seien damit der Gefahr ausgesetzt, ins Leere zu laufen, da sie zu ihrer Verwirklichung einer Handlungsbereitschaft bedürften, die oft nicht vorausgesetzt werden könne.

Folgerichtig werden oftmals jene Transformationen, in denen autoritative Akteure als treibende Kräfte agieren, zu den erfolgversprechendsten Konsolidierungskandidaten gezählt.⁸¹ Die Voraussetzung für einen solchen Verlauf ist in seltenen Fällen die Einsicht eines einzelnen dominanten Akteurs, häufiger sind es paktähnliche Kompromisse konkurrierender Akteursgruppen, die eine solche Chance bergen. Dort hingegen, wo konkurrierende Akteursgruppen zu dauerhaften Kompromissen unfähig sind und Entscheidungen über Institutionen gemäß einer „logic of consequentiality“ unter redistributiven Gesichtspunkten getroffen werden (Nullsummenspiel), muß eine Gründung „effizienter“ Institutionen ausbleiben.⁸² Damit stellen die Akteurstheoretiker nicht die Postulate der InstitutionalistInnen an sich in Frage. Sie sehen das Problem nur der Entscheidung über die Institutionen vorgelagert: In welcher „Spielsituation“ befinden sich die maßgeblichen Akteure? Können von ihnen – realistisch, nicht normativ! – überhaupt „weise“ Entscheidungen, die nicht in erster Linie ihren unmittelbaren Nutzenmaximierungsinteressen entspringen, sondern eine wie auch immer definierte primäre „Gemeinwohlorientierung“ voraussetzen, erwartet werden, oder läßt nicht eine fortdauernde Akteurskonkurrenz den Wettbewerb um Macht und Ressourcen auf jeden Fall im Vordergrund stehen?

Damit kommt eine neue Klasse von Problemen zum Tragen: Welche Determinanten sind überhaupt für eine gegebene Akteurskonstellation verantwortlich? Warum ist die politische Elite *eines* Landes in der Lage, in langwierigen Diskussionen am Runden Tisch die Grundlage für einen normativen Konsens zu legen, der dem Land helfen wird, über mehr als ein Jahrzehnt hinweg die Fährnisse einer mühsamen Transformation zu bewältigen, während in einem *anderen* Land eine neue Verfassung erst auf der Asche des alten Parlaments entsteht? Die Antwort wird in aller Regel in strukturellen Merkmalen des alten Regimes gesucht. Manche Beobachter führt sie auch weitaus tiefer in die Geschichte zurück.⁸³ Die Akteure, so erweist sich aus dieser Perspektive, verfügen zwar in Zeiten des

⁸¹ Vgl. das Konzept der „preemptiven Institutionenbildung“ bei WIESENTHAL (1995).

⁸² PRZEWORSKI 1991: 81ff.; vgl. auch RÜB 1996: 49f.

Umbruchs über ein ungewöhnlich hohes Maß an vermeintlicher „Entscheidungsfreiheit“, doch greifen sie gerade in dieser Situation häufig auf Deutungs- und Handlungsmuster zurück, die „tiefer“ liegen als jenes Gebäude formaler Institutionen, mit dessen Umbau sie gerade befaßt sind. Die Erkenntnis der Wirksamkeit solcher „Erbschaften“ systematisch in ein Modell institutionellen Wandels zu integrieren, ist eines der Hauptanliegen des Neo-Institutionalismus. Transformation, so lautet die zentrale Botschaft, kann nicht als beliebig kontingenter Prozeß verlaufen. Vielmehr unterliegt sie einer Pfadabhängigkeit, die zwar keinen Determinismus begründet, aber doch unterschiedliches Akteursverhalten sehr unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten und Erfolgsaussichten unterwirft.⁸⁴

Die Erklärungskraft der verschiedenen Theorieschulen und analytischen Ansätze unterscheidet sich in den verschiedenen Phasen der Transformation erheblich. System-, Struktur- und Kulturtheorien haben sich vor allem als nützliche Instrumente erwiesen, in deren Sprache der Zusammenbruch der staatssozialistischen Regime plausibel beschrieben, wenn nicht ursächlich erklärt werden kann. Für die Transformationsphase selbst haben sie dagegen wegen ihrer Orientierung auf Langzeitprozesse weniger eigene Erklärungskraft. Allerdings stellen sie eine ganze Reihe von Bausteinen zur Verfügung, die helfen, die Rahmenbedingungen, unter denen Transformation stattfindet, abzustecken – so die Annahme von der mangelnden funktionalen Differenzierung sozialistischer Gesellschaften oder der Hinweis auf die Bedeutung starker zivilgesellschaftlicher Akteure für die Herausbildung einer stabilen Demokratie.⁸⁵ Während der Institutionalisierungsphase sowie bei den oft von einschneidenden Ereignissen geprägten Phasenübergängen haben sich demgegenüber primär akteursorientierte Ansätze als aufschlußreich erwiesen, sei es durch die Schematisierung von Akteurskonstellationen und ihren vermutlichen Folgen⁸⁶, sei es durch spieltheoretische Modellierung.⁸⁷ Je länger ein Transformationsprozeß dauert, desto stärker tritt neben den „legacies“ des alten Regimes und den akteursbezogenen Einflußfaktoren ein dritter Aspekt in den Vordergrund, der gerade auch für die Untersuchung regionaler Prozesse in Rußland von großer Bedeutung ist: das Eigengewicht vorangegangener institutioneller Entscheidungen für den weiteren Fortgang der Entwicklung. Ist „institutional choice“ zunächst als abhängige Variable zu verstehen, die durch kontingente Ent-

⁸³ Vgl. SIMON 1995.

⁸⁴ MARCH/OLSEN 1984; NORTH 1993; GRABHER/STARK 1998.

⁸⁵ MERKEL 1999: 78-92.

⁸⁶ KARL/SCHMITTER 1991; HIGLEY/LENGYEL 2000: 2-7.

⁸⁷ PRZEWORSKI 1991: 58ff.

scheidungen einerseits und strukturelle Rahmenbedingungen andererseits bedingt wird, so nehmen einmal installierte Institutionen ihrerseits Einfluß auf den „Handlungskorridor“ der Akteure bei zukünftigen Institutionenentscheidungen. Je gradueller ein Transformationsprozeß verläuft, desto stärker tritt „institutional choice“ auch als unabhängige Variable in Erscheinung.

Grundsätzlich ließe sich diese Rückwirkung von Institutionenbildung auf zukünftige institutionelle Entscheidungen als ein weiterer unter mehreren strukturellen Bedingungsfaktoren subsumieren. Indes spricht das große Interesse, das wissenschaftlich wie politisch der Frage nach dem „richtigen“ institutionellen Design und nach der „günstigsten“ Sequenzierung transformationspolitischer Entscheidungen entgegengebracht wird, dafür, „institutional choice“ als ein dem Transformationsprozeß gleichsam „endogenes“ Faktorenbündel eigens zu untersuchen. Dies ist um so stärker gerechtfertigt, je fragmentierter sich die Arenen der Entscheidungsfindung und der administrativen Implementation darstellen, da in diesem Fall mit konkurrierenden politischen Intentionen und institutionellen Logiken gerechnet werden muß. Im Falle der russischen Regionen kann sowohl in zeitlicher Hinsicht (durch die Abschaffung der alten Sowjets im Gefolge der Ereignisse vom September/Okttober 1993) als auch in räumlicher Hinsicht (durch die machtpolitische Konkurrenz zwischen Zentrum und Regionen) von einem hohen Maß an Heterogenität und Diskontinuität der institutionenpolitischen Logiken ausgegangen werden. Um so stärker tritt die Frage nach den Wechselwirkungen institutioneller Entscheidungen in den Vordergrund.

Mit der analytischen Unterscheidung akteursbezogener, institutioneller und struktureller Faktoren sollen keinesfalls vielfältige Wechselwirkungen bestritten werden. So wie jedes strukturelle Erbe und jedes institutionelle Arrangement immer auch den Interessen bestimmter konkreter Akteure entsprechen, bleiben umgekehrt auch Akteurspräferenzen und die bewußte Formulierung von Absichten und Interessen eingebunden in einen kulturellen, sozialen und politischen Kontext, dem sich ein konkreter Akteur allenfalls partiell entziehen kann. Bei aller analytisch erforderlichen Zuspitzung der Modelle ist die Forschungspraxis daher weniger durch die jeweilige Dominanz einzelner Ansätze als durch das Bemühen nach einer Theoriesynthese geprägt. Dabei kommt den verschiedenen Denkschulen die Bedeutung jeweils unterschiedlicher Perspektiven zu, die erst in ihrer Gesamtheit ein mehrdimensionales Bild entstehen lassen. In den folgenden drei Abschnitten, die jeweils den Faktorenbündeln „strukturelle Erbschaften“, „institutional choice“ sowie „Akteure und Interessen“ gewidmet sind, stelle ich zunächst gleichsam das „Repertoire“ jener Einflußfaktoren vor, die in der einen oder anderen Weise für

die Transformation der regionalen politischen Institutionen in Rußland als relevant angenommen werden können. Anschließend verknüpfe ich diese Faktoren zu plausiblen Arbeitshypothesen, die die weitere Untersuchung leiten sollen.

3.1 Strukturelle Erbschaften

Kein politischer Wandel, mag er noch so revolutionär und noch so tiefgreifend sein, beginnt mit einer „*tabula rasa*“. David Stark hat das in das schon erwähnte Bild von den „Ruinen des Kommunismus“ gekleidet, die selbst zum Baumaterial der neuen Ordnung werden. Um Stark noch einmal im Zusammenhang zu zitieren:

"Change, even fundamental change, of the social world is not the passage from one order to another but rearrangements in the patterns of how multiple orders are interwoven. Organizational innovation in this view is not replacement but recombination [...] Thus, we examine how actors in the postsocialist context are rebuilding organizations and institutions not *on the ruins* but *with the ruins* of communism as they redeploy available resources in response to their immediate practical dilemmas. Such a conception of path dependence does not condemn actors to repetition or retrogression, for it is through adjusting to new uncertainties by improvising on practiced routines that new organizational forms emerge [...]"⁸⁸

Diese Beobachtungen gelten in jeder Hinsicht auch für Rußland. So sehr sich viele Institutionen im Laufe eines Jahrzehntes seit der Auflösung der Sowjetunion verändert haben, so sehr tragen sie doch auch die Spuren der sowjetischen Vergangenheit. Unter jenen Strukturfaktoren, die für die Entwicklung der regionalen Ebene im postsowjetischen Rußland besonders relevant waren, seien hier vor allem folgende hervorgehoben: die Fixierung auf den Staat als Problemlöser (3.1.1); die Konzentration politischer *und* wirtschaftlicher Macht in den Händen des Gebietssekretärs (3.1.2); „demokratische“ Versatzstücke der kommunistischen Ideologie (wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker und das Konzept der Macht der Sowjets) (3.1.3); der Sowjetföderalismus (3.1.4); die Existenz regionaler industrieller „Monokulturen“ (3.1.5).

3.1.1 Fixierung auf den Staat

Die Rolle des Staates in der Sowjetunion war von einer ausgeprägten Ambivalenz gekennzeichnet. Auf der einen Seite standen der ideologisch begründete Anspruch auf die Allzuständigkeit staatlicher Stellen und die in den Fünfjahresplänen exemplarisch verkörperte Fiktion der vollständigen Plan- und Steuerbarkeit wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Abläufe durch den staatlichen Apparat. Auf der anderen Seite zeigte der sowjetische Staat zahlreiche Symptome funktio-

⁸⁸ STARK 1996: 995.

naler Überforderung, struktureller Steuerungsschwäche und mangelhafter Entscheidungsimpementation auf allen Ebenen. Die Reaktion der Gesellschaft bestand – nicht zuletzt infolge der Erfahrung von Repression und staatlichem Terror in der Stalin-Ära – unter anderem im privatistischen Rückzug in die vielzitierte „Küchenkultur“ und in einem generellen Mißtrauen gegenüber einer als korrupt und willkürlich empfundenen staatlichen Bürokratie. Aus der Mischung von politischem Anspruch und erlebter Wirklichkeit entwickelte sich als Element der sowjetischen politischen Kultur eine verbreitete normative Erwartung, der Staat *möge* möglichst viele Aufgaben übernehmen und zum Nutzen der Gesellschaft lösen – bei zugleich tief verwurzelten Zweifeln, daß er dies auch in der erwünschten Weise tun *werde*.

Umfragen Mitte der neunziger Jahre deuteten auf eine Verstärkung der Tendenz zum Rückzug in den Privatraum in der Zeit zwischen 1989 und 1994 hin.⁸⁹ Mit diesem Sachverhalt korrespondiert indes nicht etwa eine verbreitete Forderung nach einem Rückzug des Staates aus von ihm nur unzureichend oder gar kontraproduktiv wahrgenommenen Funktionen. Im Gegenteil hat das erste postsowjetische Jahrzehnt in Rußland den Ruf nach einem „starken Staat“ vernehmlich lauter werden lassen. Der Anspruch des sowjetischen Staates auf Allzuständigkeit verfehlte zwar seine Wirkung auf die Realität, nicht aber auf die Erwartungshaltung der Bevölkerung. So stand auch die Wahl Vladimir Putins zum Präsidenten im März 2000 im Zeichen der Forderung nach einer Stärkung staatlicher Macht. Putin selbst, der sich mit ausgesprochen etatistischer Rhetorik und Symbolik seit seinem Amtsantritt anhaltend hoher Beliebtheitswerte bei Bevölkerungsumfragen erfreut, entsprach einer verbreiteten Auffassung, als er in seiner Vereidigungsansprache im Mai 2000 bemerkte, in Rußland sei der Präsident für *alles* verantwortlich.⁹⁰ Auf der regionalen Ebene belegten schon in den neunziger Jahren zahlreiche Wahlen zum Gouverneursamt bzw. zum Amt eines Republikpräsidenten die Bereitschaft einer Mehrheit der Bevölkerung, ihre Stimme für jene Kandidaten abzugeben, die in besonderer Weise den Anspruch staatlicher Allzuständigkeit verkörperten.

⁸⁹ LEWADA 1999: 60.

⁹⁰ Die aus diesem denkwürdigen Satz herauszuhörende Neigung, die Grenzen zwischen den Sphären von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – quasi in sowjetischer Tradition – zugunsten eines Primats der Politik niederzureißen, steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zu den eher liberalen Zielen der Putinschen Wirtschaftspolitik, wie sie im ersten Jahr seiner Amtszeit wiederholt formuliert worden sind (insbesondere der Entbürokratisierung). Hier geht es indes nicht um eine ausgewogene Würdigung der politischen Ziele des russischen Präsidenten, sondern vielmehr um die Identifizierung *einer* politisch-kulturellen Tradition, der er sich bedient.

3.1.2 Verbindung von politischer und wirtschaftlicher Macht in den Regionen

Eng verbunden mit der Rolle des Staates ist die Verbindung von politischer und wirtschaftlicher Macht in den Händen der politischen Führung. Auf der Ebene der Regionen war es in der Spätphase der Sowjetunion in der Regel der jeweilige GebietsparteiSekretär, bei dem die Fäden der politischen und wirtschaftlichen Kontrolle zusammenliefen und der seinerseits gegenüber Moskau für Planerfüllung und politische Stabilität in seiner Region verantwortlich war.⁹¹ Selbst in jenen Regionen, die einen hohen Anteil strategisch wichtiger und damit direkt Moskau unterstellter Industrie beheimateten, kam dem GebietsparteiSekretär oft noch eine wichtige informelle Rolle bei der Sicherstellung von im Plan nicht vorgesehenen, aber funktionsnotwendigen horizontalen Austauschbeziehungen zwischen den Unternehmen vor Ort zu. Strukturbildend war diese Praxis für das postsowjetische Rußland nicht nur in bezug auf das Selbstverständnis der nach 1991 in die Regionalverwaltungen inkorporierten Parteiapparate, sondern auch im Hinblick auf die Erwartungshaltung und die bevorzugten Kommunikationskanäle der örtlichen Unternehmensdirektoren, die besonders in den ersten Jahren nach der Auflösung der Sowjetunion und dem Beginn der wirtschaftlichen Strukturreformen dazu neigten, Lösungen für ihre Probleme sowie eine aktive Vertretung ihrer Interessen von den regionalen Administrationen zu erwarten.

3.1.3 Ideologische Versatzstücke

Das Sowjetsystem bot indes nicht nur Anknüpfungspunkte für etatistische, tendenziell autoritäre Einstellungen und Verhaltensweisen. Insbesondere in ihrer Ideologie und in ihrer formalen Struktur stellte die Sowjetunion auch eine Reihe *demokratischer* Versatzstücke zur Verfügung, deren reale Umsetzung allerdings mangelhaft blieb. Die Liberalisierung des Systems gegen Ende der achtziger Jahre ging dementsprechend mit der Forderung einher, endlich ernst zu machen mit Ideologemen wie der Macht der Sowjets und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Das Sowjetsystem hatte formale Institutionen geschaffen, denen erst das Ende der Sowjetunion zu echtem Leben verhalf. Damit kam diesen Institutionen in der fortschreitenden Reformierung des politischen Systems eine hohe Symbolbedeutung zu, was ihr großes Widerstandspotential gegen institutionelle Veränderungen, die ihnen zu schaden drohten, erklären hilft. Dies trifft für die Beharrungskraft der Sowjets ebenso zu wie für den Anspruch auf ethnische Selbstbestimmung. Am

⁹¹ Vgl. HOUGH 1969. Vgl. auch die ausführliche Darstellung zur Bedeutung der regionalen Ebene

stärksten machte sich dieses Phänomen vielleicht bei der Institution des Sowjetföderalismus bemerkbar, die wegen ihrer besonderen Bedeutung hier getrennt behandelt werden soll (3.1.4).

Aus institutionentheoretischer Perspektive stellten solche zumindest zeitweilig erfolgreichen Versuche der Neubelebung von Institutionen, die bis dato eher ein Schattendasein gefristet hatten, weniger *optimale* als vielmehr *naheliegende* Lösungen für anstehende Probleme dar. Der Rückgriff auf das gerade zur Verfügung Stehende ist unschwer zu erklären. Gerade in Zeiten institutioneller Krisen sorgen großer Entscheidungsdruck, personelle Diskontinuität in politischen Führungsämtern und hohe Erwartungsunsicherheit in den Institutionen selbst dafür, daß für ein wohlüberlegtes *institution building by design* weder die politischen noch die intellektuellen, personellen oder materiellen Ressourcen vorhanden sind. Vielmehr drängen sich oft umgekehrt „Lösungen, die auf Probleme warten“, den Akteuren zur Anwendung auf. Jene der alten Institutionen, die gerade nicht von der Krise heimgesucht werden, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit überleben und nicht selten zur Grundlage der neuen Ordnung werden.⁹²

3.1.4 Sowjetföderalismus

Formal verstand sich die Sowjetunion als föderaler Staat, in dem sich allerdings eine föderale Verfassungsrhetorik mit einer Beschränkung der föderalen Prinzipien auf ethnisch-territoriale Gebilde (Unionsrepubliken und Autonomien) und einer ausgesprochen unitarisch-zentralistischen Herrschaftspraxis zu einer komplizierten Gesamtstruktur miteinander verbanden.⁹³ Dominiert wurde diese Konstruktion durch ein externes Element – den konstitutionell verankerten Führungsanspruch der hierarchisch strukturierten Kommunistischen Partei. War das ursprüngliche Ziel Lenins und Stalins bei der Errichtung der Sowjetföderation in erster Linie die Bewahrung von Einheit und Verhinderung staatlichen Zerfalls, so trug die einmal geschaffene Konstruktion – unbeschadet verschiedener territorialer Reformen und verfassungsrechtlicher Revisionen und ungeachtet zeitweiliger ethnischer Repressionen und der Deportation ganzer Ethnien in der Hochphase des Stalinismus – langfristig vor allem „zur Bewahrung von Vielfalt“ bei und verhinderte die für moderne Nationalstaatsbildung typische ethnische Homogenisierung.⁹⁴ Mit dem Machtverlust der KPdSU 1990/91 bot der Sowjetföderalismus

im Sowjetsystem in Kap. 4.1.

⁹² STACK 1999: 12.

⁹³ Vgl. HEINEMANN-GRÜDER 2000: 70-110.

⁹⁴ HEINEMANN-GRÜDER 2000: 100.

daher den in ihrer Identität staatlich geförderten nicht-russischen Eliten ideale Anknüpfungspunkte für die Materialisierung ihres Anspruchs auf Selbstbestimmung. Die schon im sowjetischen Ethnoföderalismus angelegte „Asymmetrie“ zwischen ethnisch-territorialen und administrativ-territorialen Einheiten schuf „für nicht-russische Ethnien unabhängige Legitimationsquellen und Machtmittel für die Ausweitung der Autonomie, insbesondere Voraussetzungen für die Kontrolle der natürlichen Ressourcen“.⁹⁵

3.1.5 Industrielle Monokulturen

Ein wesentliches Merkmal der sowjetischen Planwirtschaft war eine Strukturpolitik mit extremer umverteiler Wirkung zwischen den Regionen des Landes.⁹⁶ Für das postsowjetische Rußland hat diese Politik zwei wesentliche Folgen nach sich gezogen: Einerseits trug sie in vielen Regionen zur Etablierung industrieller Monokulturen bei, da mit den staatlich gelenkten Finanzmitteln oftmals industrielle Großprojekte in bislang unerschlossenen Regionen gefördert wurden, die dementsprechend in der Folgezeit weitgehend von einer oder zwei Industriebranchen dominiert wurden. Andererseits verstärkte der Abzug von Finanzmitteln aus wirtschaftlich erfolgreichen Regionen die Unzufriedenheit der jeweiligen regionalen Wirtschaftseliten, die sich von der Umverteilungspolitik um die Früchte ihrer Arbeit gebracht sahen – auch wenn, wie im Falle der petrochemischen Industrie in Baschkortostan, das Industripotential, das diese Früchte hervorbrachte, seinerseits erst mit Hilfe solcher Strukturpolitik aufgebaut worden war. In der Summe war damit das Potential für den klassischen Konflikt jedweder Föderationen angelegt, der zumindest auf den ersten Blick und in kurzfristiger zeitlicher Perspektive auf ein Nullsummenspiel hinauslief: Während die Eliten der „reicheren“ Regionen nach mehr lokaler Kontrolle und Verfügung über wirtschaftliche Ressourcen verlangten, klagten ärmere Regionen die Solidarität der reicheren ein und verwiesen dabei nicht zuletzt auf in der Vergangenheit erbrachte Transferleistungen, die erst die heutige Position der erfolgreicheren Regionen ermöglicht hätten. Typischerweise spielte sich dieser Konflikt allerdings nicht als horizontaler Verteilungskampf unmittelbar zwischen den Regionen ab, sondern vollzog sich – entsprechend der zentralistischen Tradition des Sowjetföderalismus – in erster Linie als vertikaler Ressourcenkonflikt zwischen einzelnen Regionen und dem Zentrum.⁹⁷

⁹⁵ HEINEMANN-GRÜDER 2000: 101.

⁹⁶ Vgl. DMITRIEVA 1994: 100-101.

⁹⁷ Vgl. die Untersuchung der „Unzufriedenheitsäußerungen“ von Gebietsparteisekretären in der RSFSR bei BRESLAUER 1984, der unter anderem feststellt, daß die Unzufriedeneren mit den

3.2 „Institutional choice“

Das Theorem der Pfadabhängigkeit, demzufolge institutioneller Wandel grundsätzlich durch die Neigung gekennzeichnet ist, die Logiken schon bestehender Strukturen gegenüber neuen, alternativen Lösungen zu favorisieren⁹⁸, verweist mit zunehmender Dauer des Transformationsprozesses nicht mehr nur auf die Erbschaft des Staatssozialismus. Neue institutionelle Arrangements, entstanden im Zuge des bewußten Umbaus des politischen Systems, beginnen ihrerseits ihre Wirkung auf spätere institutionelle Entscheidungen zu entfalten. In diesem Zusammenhang sind vor allem drei Phänomene für die Entwicklung politischer Institutionen in den russischen Regionen von besonderer Bedeutung: die Entfaltung einer selbstverstärkenden Eigendynamik neuer Institutionen (3.2.1); die Tendenz zur Einfrierung unvollendeter Reformprozesse (3.2.2); die Wirkung exogener institutioneller Effekte (3.2.3).

3.2.1 Eigendynamik neuer Institutionen

Einige institutionelle Entscheidungen der frühen Demokratisierungsphase in Rußland haben sehr schnell dazu beigetragen, den Handlungsspielraum regionaler Akteure in Rußland nachhaltig einzuschränken. So schuf etwa die Einführung freier Wahlen rasch Tatsachen im Hinblick auf die legitimatorischen Erfordernisse politischer Macht. Zwar blieb damit noch immer Raum für Manipulationen verschiedenster Art, aber grundsätzlich ließ sich das Instrument der Wahl zur Besetzung politischer Führungspositionen nicht mehr in Frage stellen. Das gestiegene Legitimationserfordernis war beispielsweise einer der Gründe dafür, daß im Herbst 1995 ein Dutzend Gouverneure Präsident E'lcin dazu drängten, ihnen trotz eines soeben verlängerten Moratoriums die Durchführung von Wahlen zum Amt des Gouverneurs zeitgleich mit den Dumawahlen im Dezember 1995 zu gestatten, obwohl, wie sich im nachhinein herausstellte, längst nicht jeder von ihnen auf einen sicheren Sieg hoffen konnte. Tatsächlich mußten einige der Amtsinhaber sogar empfindliche Niederlagen hinnehmen. Im Bereich der regionalen Gesetzgebung zur lokalen Selbstverwaltung sorgte die Notwendigkeit für regionale Parlamentarier, sich dauerhaft mit der Frage adäquater gesetzlicher Umsetzung des Selbstverwaltungserfordernisses zu befassen, in manchen Regionen zeitweilig für einen regelrechten „Boom“ der Selbstverwaltungsthematik.⁹⁹

weitestgehenden Forderungen in den wirtschaftlich erfolgreichen Regionen regieren, die Zufriedenen dagegen in den weniger erfolgreichen Regionen.

⁹⁸ NORTH 1993: 38.

⁹⁹ Beispiele für einen besonders starken Effekt dieser Dynamik geben die Oblasti Novgorod und

Ein weiterer Aspekt der Eigendynamik neuer Institutionen ist darin zu sehen, daß sie, so sie erst einmal formal installiert sind, ähnlich wie überkommene Institutionen des alten Regimes als „naheliegende Lösungen“ für weitere institutionelle Aufgaben zur Verfügung stehen, da es für die beteiligten Akteure oft einfacher ist, sich vorhandener Muster zu bedienen, als gänzlich neue Institutionen ins Leben zu rufen. Dabei können sich allerdings Wirkung und Zweckbestimmung solcher Institutionen spürbar verändern, wie sich am Beispiel der bilateralen Verträge zwischen Moskau und den Regionen zeigen läßt. Ursprünglich als Instrument zur Akkomodation quasi-konföderaler Autonomiebestrebungen einzelner Republiken eingesetzt, wurde das Institut der bilateralen Verträge ab Ende 1995 in Vorbereitung auf den Präsidentschaftswahlkampf 1996 zunehmend dazu benutzt, der Eitelkeit weitaus weniger bedeutender Gouverneure zu schmeicheln und ihnen die Unterstützung für Boris El'cin im Wahlkampf zu erleichtern. Die nunmehr abgeschlossenen Verträge unterschieden sich erheblich von den ersten Dokumenten, die mit Republiken wie Tatarstan oder Baschkortostan abgeschlossen worden waren, und erlangten kaum nennenswerte politische Bedeutung.

Dennoch ist der zielgerichtete Einsatz formaler Institutionen mit rein instrumenteller Absicht für einen Akteur oder eine Akteursgruppe kein risikoloses Unterfangen. Vor allem in der symbolischen Dimension entfaltet sich die Eigendynamik politischer Institutionen oft erheblich schneller, als dies von rein instrumentell kalkulierenden Akteuren angenommen wird, womit sie sich der Verfügung durch rein partikulare Interessen entziehen und unter Umständen gegen den Willen eigentlich dominanter Akteure auch deren Handlungsmöglichkeiten beschränken können.

3.2.2 Einfrierung unvollendeter Reformprozesse

Im einzelnen stehen den Wirkungen selbstverstärkender institutioneller Eigendynamiken oftmals konkrete gegenläufige Interessen einzelner Akteure oder Akteursgruppen gegenüber, so daß die letztlichen institutionellen Resultate bereits Kompromißentscheidungen darstellen und Vetopositionen widerspiegeln. Eines der aus transformationspolitischer Sicht kompliziertesten Probleme des Systemwandels ist dabei die Gefahr, daß komplexe institutionelle Reformvorhaben, die

Belgorod ab, in denen frühzeitig ungewöhnlich weitgehende Selbstverwaltungsstatuten verabschiedet und in die Praxis umgesetzt wurden. Interessant ist, daß in beiden Regionen damit keineswegs eine Schwächung des Gouverneurs einherging (vgl. u.a. PETRO 2000). Dieser optimistischen Sichtweise steht allerdings auch eine pessimistischere Perspektive gegenüber, derzufolge die Entwicklung einer handlungsfähigen lokalen Selbstverwaltung in Rußland praktisch ausnahmslos als politisch gescheitert betrachtet wird (vgl. RYŽENKOV 1997).

aus vielen einzelnen Reformschritten auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems bestehen und oftmals Veränderungen in mehreren Subsystemen der Gesellschaft erfordern, auf halber Strecke steckenbleiben. Die Folge solcher unvollendeten Reformprozesse ist in der Regel, daß die daraus entstehenden Ordnungen nach einer völlig anderen als der intendierten Logik funktionieren und insbesondere andere distributive Wirkungen zeitigen. Dies kann dem Widerstand ganzer Bevölkerungsgruppen, die sich als *Verlierer* der Veränderungen empfinden, geschuldet sein (so das Schlüsselargument der These vom „Dilemma der Gleichzeitigkeit“); in vielen Fällen jedoch (so das schon erwähnte Argument von Joel Hellman), sind es gerade die Transformationsgewinner der frühen Reformphasen, die, ausgestattet mit exklusivem Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern oder selbst an entscheidenden Hebeln der Macht sitzend, zu reformpolitischen Bremsen werden, da sie vor allem an einer Verstetigung ihrer an die relative Intransparenz und Regellosigkeit der Übergangsphase gebundenen Ertragslage interessiert sind und sich folglich von einem reformpolitischen „Dolgostroj“ höhere Erträge versprechen als von einer tatsächlich vollendeten Reform.¹⁰⁰

Im Hinblick auf die politische Institutionenbildung im postsowjetischen Rußland lassen sich beispielsweise die sich hinziehenden Auseinandersetzungen um die Wählbarkeit der Gouverneure (die diese der unmittelbaren Abhängigkeit vom Präsidenten entzog) oder um eine vollwertige Umsetzung der föderalen Vorgaben zur lokalen Selbstverwaltung durch die regionalen Behörden als Bemühungen dominanter Akteure deuten, einen begonnenen institutionellen Umbau nicht zu Ende zu führen, sondern zumindest vorübergehend von verzerrten Verteilungseffekten (hier: der Verteilung politischer Macht) der begonnenen, aber nicht vollendeten Reformen zu profitieren. In gleicher Weise sah Gel'man schon 1996 erhebliche Tendenzen innerhalb der neuen russischen politischen Elite, das erreichte politische System mit seinen klientelistischen Strukturen und der zu diesem Zeitpunkt gegebenen Abgrenzung der Einflußsphären nach Möglichkeit „einzufrieren“.¹⁰¹

3.2.3 Exogene institutionelle Effekte

Für viele Zwecke ist es plausibel, die politischen Regime in den russischen Regionen, zumal in um weitgehende Autonomisierung bemühten Republiken wie Baschkortostan, als eigenständige Systeme mit eigenständiger Machtstruktur und

¹⁰⁰ HELLMAN 1998.

¹⁰¹ GEL'MAN 1996b: 23-26.

politischer Prozeßlogik zu untersuchen.¹⁰² Dennoch läßt sich der Einfluß föderaler Politik auf die Regionen nicht negieren. Er sollte auch nicht unter beliebige andere externe Einflußfaktoren subsumiert werden, da insbesondere der Verbindlichkeitsgrad föderaler Normen für die Regionen ungleich höher ist als etwaige Ansprüche internationaler Akteure oder ausländischer Kooperationspartner an die Regionen. Anders als im Falle internationaler Vereinbarungen und Verpflichtungen einzelner Regionen, die *eo ipso* immer nur die Folge eines ausdrücklichen Vertragsabschlusses sein können (und sich im übrigen fast ausschließlich um wirtschaftliche Austauschbeziehungen drehen und keine Einmischung in politische Fragen erlauben), gelten innerhalb der Russischen Föderation – trotz aller verschiedentlich geäußerten Zweifel an der staatlichen Kohärenz Rußlands¹⁰³ – legal zustande gekommene föderale Normen im Zweifel gegen den expliziten Willen der einen oder anderen Region auch auf deren Territorium. Aus institutionentheoretischer Perspektive kann also von exogenen Institutionen mit unmittelbarer Binnenwirkung gesprochen werden, wobei allerdings das Ergebnis dieser Wirkung nicht von vornherein feststeht. Die Qualifizierung dieser Institutionen als exogen muß insofern eingeschränkt werden, als zumindest im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren regionale Vertreter in verschiedener Weise am föderalen Entscheidungsprozeß beteiligt sind. Dennoch, und von daher bleibt die Betrachtung solcher Institutionen als primär exogen gerechtfertigt, können einzelne Regionen zwar ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen, verfügen aber über kein Vetorecht und sind demzufolge gegebenenfalls auch mit institutionellen Vorgaben des föderalen Zentrums konfrontiert, mit denen sie sich nicht einverstanden erklärt haben.

Für die politische Institutionenbildung in den Regionen waren in der ersten Hälfte der neunziger Jahre neben der föderalen Verfassung vom 12. Dezember 1993 vor allem Erlasse des russischen Präsidenten von erheblicher Bedeutung, die Materien regelten, für die es an einer regulären föderalen Gesetzgebung noch mangelte. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts traten dann zunehmend auf regulärem Wege verabschiedete föderale Rahmengesetze in den Vordergrund, insbesondere zu Grundfragen der Organisation der Staatsorgane in den Regionen, zur lokalen Selbstverwaltung und zum Wahlrecht. Die Existenz föderaler Normen bedeutete indes keineswegs ihre fraglose Umsetzung durch die regionalen Behörden. Vielerorts versuchten regionale Machthaber, jene föderalen Vorgaben, die ihren

¹⁰² Vgl. GEL'MAN 2000: 230.

¹⁰³ SEGBERS 1996.

Interessen zuwiderliefen, mit unterschiedlichsten Begründungen (oder auch stillschweigend) zu unterlaufen. Kompetenzstreitigkeiten zwischen staatlichen Organen verschiedener Ebenen und gerichtliche Auseinandersetzungen, die oft von lokalen Bürgern angestrengt wurden, welche sich durch die örtlichen Behörden um ihr auf höherer Ebene verbrieftes Recht gebracht sahen, prägten das Bild der Zentrum-Regionen-Beziehungen in den neunziger Jahren nachhaltig. Sie zeugten davon, daß föderale Vorgaben für die Institutionenbildung in den Regionen zwar von erheblicher Bedeutung waren, daß diese aber oft umstritten waren und nur *einen* wichtigen Einflußfaktor neben anderen darstellten. Föderale Vorgaben trugen wesentlich dazu bei, Institutionenbildungsprozesse in den Regionen zu strukturieren, konnten aber nicht automatisch deren Ergebnisse prädestinieren.¹⁰⁴

Neben verbindlichen Normen stellte die föderale Ebene auch nicht unbedingt verbindliche, aber sehr wirksame institutionelle Vorbilder zur Nachahmung zur Verfügung. Ähnlich wie die weiter oben diskutierten „naheliegenden Lösungen“ boten diese sich als konzeptioneller Ausgangspunkt bei der Reformierung bzw. Neukonzipierung institutioneller Arrangements im politischen Machtgefüge der Regionen an. Als besonders wirksam erwies sich in dieser Hinsicht – insbesondere in den Republiken – das Modell des russischen Regierungssystems mit einem starken, direkt gewählten Präsidenten an der Spitze der Exekutive, einer von ihm abhängigen, einem Ministerpräsidenten unterstehenden Regierung und einem vergleichsweise schwachen Parlament. Vorbildcharakter hatte verständlicherweise auch der Text der föderalen Verfassung von 1993, der in viele regionale Verfassungen und Statuten passagenweise wortwörtlich Eingang fand. Solche Übernahmen entlasteten die Regionen, die sich ihrer bedienten, von eigenen Experimenten und ermöglichten dort, wo es nötig war, ein schnelleres institutionelles Lernen nicht erst aus den eigenen Fehlern, sondern schon aus jenen anderer.

Allerdings konnten sich die Wirkungen der solcherart kopierten Institutionen von denen ihrer föderalen Vorbilder durchaus erheblich unterscheiden, da angesichts komplexer institutioneller Arrangements jede Übernahme eines institutionellen Vorbildes zwangsläufig auf einen bestimmten Ausschnitt beschränkt bleiben muß und ein solches „partiell Vorbild“ folglich in einen anderen als den ursprünglichen institutionellen Kontext „implantiert“ wird. Die daraus resultieren-

¹⁰⁴ Vladimir NEČAEV (2000: 90) bringt diese Unvorhersehbarkeit der institutionellen Wirkungen in unterschiedlichen Regionen mit dem jeweils verschiedenen Charakter der informellen Institutionen in Verbindung: „Ist die Einführung neuer formaler Institutionen in vieler Hinsicht verbunden mit den Forderungen des Zentrums, so ist ihre Ergänzung um informelle Institutionen das Resultat intraregionaler Interaktionen.“ (Übers. J.G.).

den Wirkungsunterschiede können dabei durchaus intendiert sein. Sie können den Interessen einflußreicher beteiligter Akteure entsprechen, die sich bewußt nur für die Übernahme bestimmter Merkmale eines institutionellen Vorbildes entschieden haben.¹⁰⁵

3.3 Akteure und Interessen

Den strukturellen und institutionellen Einflußfaktoren gesellschaftlicher und politischer Transformationsprozesse stellt die akteurstheoretische Perspektive die Absichten, Interessen und Präferenzen einzelner und kollektiver Akteure gegenüber. Ausgehend von der Überlegung, daß gerade in Zeiten raschen politischen Wandels den Eliten eines Landes eine besondere Bedeutung bei der Gestaltung der zukünftigen politischen Ordnung zukommt, konzentrieren sich akteursorientierte Ansätze in der Transformationsforschung speziell auf die Untersuchung des Verhaltens dieser Eliten.¹⁰⁶ Unter Eliten sind dabei rein funktional jene „mehr oder weniger geschlossenen sozialen und politischen Einflußgruppen“ zu verstehen, „welche sich aus den breiten Schichten der Gesellschaft und ihren größeren und kleineren Gruppen auf dem Wege der Delegation oder der Konkurrenz herauslösen, um in der sozialen oder der politischen Organisation des Systems eine bestimmte Funktion zu übernehmen“ (Otto Stammer).¹⁰⁷

In Zeiten beschleunigten politischen Wandels zählt die Schaffung neuer institutioneller Arrangements zu den zentralen Funktionen politischer Eliten. Gerade über die Teilhabe an jenen weitreichenden Entscheidungsprozessen, die der Bildung bedeutsamer Institutionen vorausgehen, bemißt sich die Zugehörigkeit eines Akteurs zur politischen Elite eines gegebenen Raumes.¹⁰⁸ Die rechtliche und fak-

¹⁰⁵ NEČAEV (2000: 93) verweist in diesem Zusammenhang auf die erfolglosen Bemühungen des Zentrums, nur durch Veränderung der allgemeinen gesamtrussischen Regeln auf Vereinheitlichung der regionalen Regime hinzuwirken. Dies sei weitgehend gescheitert, weil die regionalen Eliten gelernt hätten, solche formalen Institutionen mit Hilfe ihrer eigenen, gerade entgegengesetzten „Frames“ in ihren jeweils bestehenden Regimetyp „einzumontieren“.

¹⁰⁶ HIGLEY/LENGYEL 2000: 1f.

¹⁰⁷ STAMMER 1951: 521.

¹⁰⁸ Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Elitestatus und Teilhabe an Entscheidungen über Institutionen hat auch Folgen für die empirische Operationalisierung des Elitebegriffs: Läßt sich in stabilen politischen Systemen, zumal in etablierten repräsentativen Demokratien, die politische Elite in aller Regel mit Hilfe positionaler Merkmale hinreichend genau erfassen (Positionsmethode), so ist es in Transformationsregimen angesichts noch nicht gefestigter oder gar fehlender Institutionen, die als Arenen zur Entscheidungsfindung dienen könnten, nicht zu umgehen, die tatsächliche Teilhabe an wichtigen Entscheidungsprozessen unmittelbar zum Kriterium zu machen (Entscheidungsmethode). Hier stellt sich allerdings das Problem der Verfügbarkeit entsprechend zuverlässiger Informationen, weshalb als Hilfsmittel oft zusätzlich auf „Expertenbefragungen“ zur Ermittlung der für einflußreich gehaltenen Akteure zurückgegriffen wird (Reputationsmethode) (vgl. Waldmann 1991: 103).

tische Dezentralisierung politischer Entscheidungskompetenzen in der sich formierenden Russischen Föderation zu Beginn der neunziger Jahre brachte eine starke Tendenz zur „Regionalisierung“ der Entscheidungen über regionale politische Institutionen mit sich. Wenn auch Moskau in unterschiedlichen Wellen mit unterschiedlicher Intensität bemüht war, seinen Einfluß geltend zu machen – sei es in Form allgemeinverbindlicher Regeln, sei es mit dem Ziel der Durchsetzung konkreter politischer Absichten im Einzelfall –, so waren es doch die *regionalen* Eliten, welche sich zu jenen Akteuren entwickelten, die auf die Form und Ausgestaltung regionaler institutioneller Arrangements den entscheidenden Einfluß nehmen konnten. In den größeren Städten und Ballungszentren Rußlands gab es darauf mehr oder weniger vorbereitete Akteursgruppen – in Moskau und St. Petersburg ebenso wie in den „großen“ Republiken Tatarstan und Baschkortostan oder in Millionenstädten wie Jekaterinburg im Ural und Novosibirsk in Westsibirien. In anderen, kleineren Regionen dagegen waren es oft erst die notwendig gewordenen Entscheidungsprozesse selbst, die erstmals sichtbar politische Handlungsspielräume eröffneten und damit die Tendenz zur Herausbildung regional verankerter politischer Eliten erheblich beschleunigten.

Wie läßt sich die Interessenlage dieser regionalen Eliten im Kontext der Herausbildung regionaler politischer Institutionen charakterisieren? Und welche Verhaltensweisen sind zu erwarten? Wichtige Anhaltspunkte dazu liefern sowohl empirische Untersuchungen zum sozioökonomischen Hintergrund des postsowjetischen Elitenwandels (3.3.1) als auch theoretische Überlegungen über die Wirkungen unterschiedlicher Akteurskonstellationen in Systemübergängen (3.3.2) sowie schließlich Einsichten in die Zweckrationalität *informeller* Netzwerke aus der Sicht einzelner Akteure (3.3.3).

3.3.1 Das sozioökonomische Interesse der Transformationseliten

Umfangreiche empirische Untersuchungen zu Herkunft, Verbleib und Einstellungen der sowjetisch-postsowjetischen Eliten, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre durchgeführt wurden¹⁰⁹, sind zu dem Schluß gekommen, daß es sich bei der „zweiten Russischen Revolution“ in erster Linie um eine Neuverteilung der politischen und wirtschaftlichen Macht in der Gesellschaft von einer alten auf eine jüngere Nomenklatura-Generation¹¹⁰ gehandelt hat, weshalb auch von einer „Revolu-

¹⁰⁹ Die Ergebnisse der wichtigsten Untersuchungen sind in englischer Sprache zusammengefaßt in HANLEY ET AL. 1995 und KRYSHANOVSKAYA/WHITE 1996.

¹¹⁰ KRYSHANOVSKAYA/WHITE 1996: 724.

tion der Stellvertreter“ gesprochen worden ist¹¹¹. In den Jahrzehnten der „Stagnation“ unter KPdSU-Parteisekretär Leonid Brežnev hatte sich ein „Rückstau“ aufstrebender junger Akademiker mit vorwiegend technischer Ausbildung gebildet, der aufgrund der physischen Grenzen, an die das sowjetische Wirtschaftsmodell gestoßen war, nicht mehr durch extensive Ausweitung der Produktionsstätten und der entsprechenden Funktionen in der Staatswirtschaft sowie im Partei- und Staatsapparat aufgelöst werden konnte. Zudem machte die Generation der über Siebzigjährigen auch Anfang der achtziger Jahre noch kaum Anstalten, ihre Führungspositionen zugunsten jüngerer Kräfte zu räumen. Eine ganze Generation qualifizierter Nachwuchskader sah sich mit weitgehend versperrten Aufstiegschancen konfrontiert, während sich vor ihren Augen die wirtschaftliche Lage des Landes zusehends verschlechterte. Anstelle von Beförderungsaussichten bot das System der nachkommenden Nomenklatura der zweiten Ebene Möglichkeiten des Amtsmißbrauchs und der Korruption. Die Indienstnahme des staatlichen Eigentums zum Zweck privater Bereicherung erreichte in den achtziger Jahren ihren Höhepunkt, doch konnte dies die Nachwuchselite, die sich ihrer damit verbundenen Anfechtbarkeit nur zu bewußt war, nicht dauerhaft zufriedenstellen. Alle diese Faktoren trugen dazu bei, die Legitimationsgrundlage des sowjetischen Systems beim leistungsfähigsten Teil seiner Bevölkerung in Frage zu stellen.

Vor diesem Hintergrund vollzog sich nach dem Tod Brežnevs zwischen 1983 und 1988 eine erste spürbare Verjüngung des politischen Personals. Binnen fünf Jahren wurde ein Drittel der gesamten Nomenklatura ausgetauscht und durch jüngere Kader ersetzt.¹¹² Doch selbst dieses umfangreiche Revirement reichte nicht mehr aus, um den „Aufstand der Spezialisten“¹¹³ nachhaltig einzudämmen und die ideologische Kohärenz zu bewahren. Angesichts grundsätzlich ungewisser Zukunftsaussichten und vermehrter Zweifel an der Überlebensfähigkeit des Systems nahm in der Elite das Bestreben zu, einmal erlangte Positionen zu nutzen, um politische und administrative Ressourcen in konkreten persönlichen Reichtum zu verwandeln. Der politisch-institutionelle Wandel in den Jahren 1988 bis 1993 beschleunigte noch einmal den Personalaustausch und förderte den Aufstieg der

¹¹¹ HANLEY ET AL. 1995: 658.

¹¹² Mit Nomenklatura ist hier im eigentlichen Wortsinne jener Kreis von Personen gemeint, die in bestimmten klar abgegrenzten Positionen von Staat, Wirtschaft und Partei tätig waren, deren Vergabe direkt der Kontrolle entsprechender Parteiorgane (vom ZK der KPdSU bis hinunter zum Gebietspartei Komitee) unterlag. Vgl. HANLEY ET AL. 1995: 640; 649-651.

¹¹³ Marc Garcelon in einem Vortrag vor dem Kennan Institute, Washington. (Kennan Institute for Advanced Russian Studies, Meeting Report, Bd. 13 (1996), Nr. 5).

„Stellvertreter“ an die Schalthebel der Macht im Zentrum wie in den Regionen.¹¹⁴ Zugleich verloren die bisherigen vertikalen Befehlsketten in der Staatswirtschaft zunehmend an Bedeutung, die faktische Kontrolle über wesentliche Teile des Staatseigentums verlagerte sich immer weiter in die Unternehmen und in die regionalen und lokalen Behörden.

Unter diesen Umständen erforderte der Versuch der erfolgreichen Konvertierung von Macht in Eigentum rasche Positionswechsel. Vor allem die jüngeren Mitglieder der Parteinomenklatura wurden durch das Verbot der KPdSU nach dem August-Putsch 1991 gezwungen, sich nach neuen Betätigungsfeldern umzusehen. Staatsapparat und Staatswirtschaft waren die „natürlichen“ Ziele eines Großteils der Mitglieder dieser Gruppe. Doch auch ein erheblicher Teil der Staatsnomenklatura wechselte in den Sektor der Staatswirtschaft, der im Zuge der anstehenden Privatisierung den unmittelbarsten materiellen Ertrag zu erbringen versprach.¹¹⁵

Die Schaffung regionaler politischer Institutionen nach 1989/90 muß im Kontext der Auseinandersetzungen um die Kontrolle über Wirtschaftsunternehmen, Naturressourcen und administrative Einnahmequellen (wie Steuern, Zölle, Lizenzen usw.) gesehen werden. Die Konfliktlinien verliefen dabei sowohl zwischen der Moskauer Elite und ihren jeweiligen regionalen Widerparts als auch zwischen konkurrierenden Elitegruppen innerhalb einzelner Regionen. Die Existenz stabiler, funktionsfähiger politischer Institutionen auf regionaler Ebene verlieh den jeweiligen regionalen Machthabern eine gefestigtere Verhandlungsmacht gegenüber Moskau, stellte damit aber zugleich eine Bedrohung für den Einfluß innerregionaler Gegeneliten dar. Schwache regionale Institutionen dagegen ließen den Ausgang innerregionaler Machtkämpfe vorerst offen erscheinen, schwächten aber gleichzeitig die Position einer Region im Verhältnis zum Zentrum. Aus diesem Zusammenhang leiteten sich für unterschiedliche Elitegruppen unterschiedliche Handlungsstrategien ab, die die Herausbildung und Konsolidierung bestimmter institutioneller Arrangements im politischen Raum sehr verschieden attraktiv erscheinen lassen konnten.

3.3.2 Akteurskonstellationen

Das Bemühen, die Ergebnisse politischer Institutionenbildungsprozesse im Zuge eines Systemwechsels aus der Interessenlage der beteiligten Akteure zu erklären,

¹¹⁴ HANLEY ET AL. 1995: 658-662; KRYSHANOVSKAYA/WHITE 1996: 716-721.

¹¹⁵ HANLEY ET AL. 1995: 661.

hat den Blick auf die innere Verfaßtheit sowie die Interaktion der verschiedenen Akteursgruppen gelenkt. Unterschiedliche Akteurskonstellationen, so die Annahme, ziehen unterschiedliche Transformationsverläufe und damit auch unterschiedliche Ergebnisse nach sich. Und umgekehrt: Verlauf und Resultat eines Transformationsprozesses sind eine Funktion der jeweiligen Akteurskonstellation in der Transformation und aus dieser zu erklären.

In diesem Sinne haben Terry Lynn Karl und Philippe Schmitter auf der Basis einer vergleichenden Analyse von Transformationsverläufen eine idealtypische Unterscheidung verschiedener Transitionsmodi („modes of transition“) nach den dominanten Akteuren (Elite oder Masse) und ihrer Interaktionsstrategie (Kompromiß oder Gewalt) vorgeschlagen:

Tabelle 3-1: Akteure und Transitionsmodi nach Karl/Schmitter

actors	strategies	
	compromise	force
elites	pact	imposition
masses	reform	revolution

Quelle: KARL/SCHMITTER 1991: 275.

Nach dieser Klassifikation läßt sich zunächst argumentieren, daß der postsowjetische Systemwechsel in Rußland entweder als Pakt oder als ein der Gesellschaft aufgezwungenes Projekt verlief. Auf jeden Fall waren die Eliten, nicht die Massen, die ausschlaggebenden Akteure. Besonders auf der regionalen Ebene vollzog sich die Transformation als Veranstaltung der Eliten. Massenproteste und Großdemonstrationen blieben Ausnahmeerscheinungen und zumeist ohne weitreichende politische Konsequenzen. Die einzige bedingte Ausnahme bildete die Niederschlagung des Putschversuchs vom August 1991, der zwar auch nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Bevölkerung mobilisierte, aber immerhin für einen kurzen Moment so etwas wie den Widerstand des Volkes spürbar werden ließ. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob Kompromiß oder Gewalt als Interaktionsstrategie überwogen und ob folglich von einem „paktierten Übergang“ (*pacted transition*) oder einem „aufgezwungenen Übergang“ (*transition by imposition*) die Rede sein sollte. Michael Brie hat überzeugend dargelegt, daß in Rußland für die Jahre 1988 bis 1994 am ehesten von einer Abfolge unterschiedlicher Transformationsvarianten zu sprechen sei, die sich im wesentlichen zwischen autoritä-

rer Einführung (Bries Übersetzung für *imposition*) und Pakt bewegt hätten, ohne eindeutig auf eine der beiden Varianten zuzulaufen.¹¹⁶ Auch für die zweite Hälfte der neunziger Jahre läßt sich dieser Befund weitgehend aufrechterhalten. Die sich hinziehende russische Transformation ereignete sich weiter als eine Veranstaltung der Eliten, in der Drohgebärden des Kreml und Versuche der lagerübergreifenden Kompromißfindung einander abwechselten – kulminierend schließlich in den aufeinanderfolgenden Ernennungen der Ministerpräsidenten Kirienko und Primakov im März bzw. September 1998, die entgegengesetzte politische Strategien repräsentierten: eine unilateral-technokratische Durchsetzung bestimmter politischer Ziele im Falle Kirienkos einerseits; und nach dessen Scheitern eine Strategie der Kompromißsuche in der Person Primakovs andererseits.

Auf der Suche nach jener Transformationsvariante, die am ehesten die Entstehung einer stabilen Demokratie begünstige, favorisieren Karl und Schmitter den Elitenpakt und die erzwungene Einführung. Ein auf einen Basiskonsens gegründeter Kompromiß aller relevanten Akteure sei am ehesten in der Lage, den notwendigen Rückhalt für ein neues Regime zu gewährleisten. Als zweitbeste Lösung des Demokratisierungsproblems komme die erzwungene Einführung durch eine dominante Elitengruppe in Frage. Die schlechtesten Prognosen stellen die Autoren hingegen gerade jenen Fällen, in denen Merkmale aus mehreren Transitionsmodi miteinander vermischt sind, weshalb sich dort keine dominante Gewinnstrategie entwickeln könne.¹¹⁷ Der hier angerissene Verlauf der russischen Systemtransformation scheint diese Einschätzung zwar auf den ersten Blick zu bestätigen, offen bleibt dabei indes die Frage, welche Voraussetzungen Eliten zu Kompromissen befähigen beziehungsweise welche Umstände einer Kompromißfähigkeit im Wege stehen.

Zur Entscheidung dieser Frage haben kürzlich John Higley und György Lengyel eine alternative, allerdings nahe an Karl und Schmitter orientierte Konzeptionalisierung von Akteurskonfigurationen in die Diskussion gebracht, wobei sie ihre Betrachtung von vornherein auf Eliten als die ausschlaggebenden Akteure beschränken. Sie schlagen vor, Elitekonfigurationen entlang der zwei Dimensionen der normativen und interaktiven Einigkeit der Eliten einerseits und ihrer sozialen und organisatorischen Differenziertheit andererseits zu klassifizieren.¹¹⁸ Auch hier ergeben sich also als Ergebnis einer 2x2-Matrix vier unterschiedliche Varianten, die die Autoren direkt mit bestimmten Regimetyphen verbinden:

¹¹⁶ BRIE 1996a: 144.

¹¹⁷ KARL/SCHMITTER 1991: 282.

Tabelle 3-2: Elitekonfigurationen und Regimetypen nach Higley/ Lengyel

Elite differentiation	Elite Unity	
	Strong	Weak
Wide	Consensual Elite <i>consolidated democracy</i>	Fragmented Elite <i>unconsolidated democracy</i> (possibly a short-lived authoritarian regime)
Narrow	Ideocratic Elite <i>totalitarian or post-totalitarian regime</i>	Divided Elite <i>authoritarian or sultanistic regime</i>

Quelle: HIGLEY/LENGUEL 2000: 3.

Mit einer konsolidierten Demokratie kompatibel, so das empirisch-vergleichend gewonnene Resultat ihrer Untersuchungen, sei allein eine weit ausdifferenzierte, aber freiwillig über einen Basiskonsens vereinte Elite, die Higley und Lengyel als „konsensuale Elite“ bezeichnen. Eine solche Elite agiere in einem freien Wettbewerb der verschiedenen Kräfte bei gleichzeitiger Beachtung wohlverstandener Regeln. Eine dementsprechend hohe Regelsicherheit sei gepaart mit geringer Ergebnissgewißheit: Kein Akteur kann sich dauerhaft seines Erfolgs sicher sein. Aber auch Niederlagen sind in ihrer Reichweite begrenzt.

Was aber, wenn ein Elitenkonsens nicht in Sicht ist und wenn darüber hinaus nicht einmal klar ist, wen welche Teile der Elite eigentlich repräsentieren? Der im vorigen Abschnitt skizzierte Verlauf des Elitenwandels im Zuge der russischen Systemtransformation hat zwar erheblich zu einer Differenzierung der ehemaligen sowjetischen Nomenklatura-Elite beigetragen – insbesondere in sozio-ökonomischer Hinsicht. Die für einen Basiskonsens erforderliche normative Übereinstimmung in wesentlichen Grundfragen kann dagegen mit einiger Berechtigung in Frage gestellt werden. Die russische Politikwissenschaftlerin Liliya Ševcova stellt in ihrem jüngst erschienen Buch über das „Regime Boris El’cins“ fest, die Erlangung eines politischen und gesellschaftlichen Konsenses über die Grundlagen des neuen Staates habe 1991/92 nicht auf der Agenda der verantwortlichen Akteure in Rußland gestanden. Überhaupt sei der Bildung neuer – demokratischer – politischer Institutionen sträflich wenig Aufmerksamkeit zuteil geworden. Šev-

¹¹⁸ HIGLEY/LENGUEL 2000: 2.

cova sieht darin eine der Hauptursachen für das Scheitern einer grundlegenden demokratischen Transformation in Rußland und für die „Monopolisierung der Macht durch eine Gruppe“.¹¹⁹ Auch David Lane kam 1996 anhand einer empirischen Untersuchung zu den Entstellungen der russischen Elite zu dem Schluß, die Elite der El'cin-Ära sei, wie schon jene der Gorbačev-Ära, „fundamentally divided about the legitimacy of the system“.¹²⁰

Folgt man dieser Auffassung, so bewegt Rußland sich innerhalb des Szenarios einer „fragmentierten Elite“, das typisch ist für eine unkonsolidierte Demokratie, aber auch kurzlebige autoritäre Regime hervorbringen kann. Eine solche Analyse führt indes zu wenig mehr als einem Negativbefund über die unmittelbaren Demokratisierungschancen des Landes, während die Frage nach der Funktionsweise und den Entwicklungsperspektiven des neu entstandenen Regimes unbeantwortet bleibt. Interessanterweise kam in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine zunehmende Anzahl von Autoren zu dem überraschenden Ergebnis, daß die regionalen politischen Regime, wie fragmentiert die jeweiligen regionalen Eliten auch sein mochten, sich eindeutig zu konsolidieren begannen – nicht allerdings, wie in der Theoriediskussion oft implizit vorausgesetzt, als Demokratien, sondern als Regime anderen Typs.¹²¹

Der russische Politikwissenschaftler Vladimir Gel'man hat vor diesem Hintergrund den Erkenntniswert einer einseitig auf Demokratisierung als Zielvorgabe festgelegten Perspektive grundsätzlich in Frage gestellt und statt dessen vorgeschlagen, für die Analyse der politischen Regime in Rußland auf zentraler und regionaler Ebene das Machterhaltungsinteresse der Eliten angesichts unsicherer Positionen und unsicherer Institutionen als leitende Kategorie in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken.¹²² Das langfristige Interesse der Akteure, so betont Gel'man, bestehe in der Überwindung der Situation der Unsicherheit. Die politischen Regime, die sich infolge des Transformationsprozesses herausbildeten, sollten daher als verschiedene Varianten des „Ausgangs aus der Unsicherheit“ interpretiert werden. Die Szenarien, die als Varianten in Frage kommen, entwickelt Gel'man in Anlehnung an das in Tabelle 3-1 dargestellte Schema der Transformationsmodi bei Karl und Schmitter. Dabei behält er als ein Kriterium die Unterscheidung der Akteursstrategien in Kompromiß oder Gewalt bei, ergänzt dies aber

¹¹⁹ ŠEVCOVA 1999: 42; vgl. auch SCHEWZOVA 2001: 37.

¹²⁰ LANE 1996: 544.

¹²¹ Vgl. beispielsweise GEL'MAN 1996a: 19f.; KUKOLEV 1996: 52. Zur Problematik des Konsolidierungsbegriffs der Demokratisierungstheorie im Kontext der russischen Regionen vgl. ALEXANDER/GRÄVINGHOLT 2002.

durch ein Kriterium, das die Interaktionshierarchie der Akteure in den Blick nimmt: Gibt es einen eindeutig dominierenden Akteur, oder besteht zwischen den Akteuren keine Klarheit über die Kräfteverteilung, sei es aus Ungewißheit, sei es aufgrund einer objektiven Ausgeglichenheit der Kräfte?

Tabelle 3-3: Varianten des Ausgangs aus der Unsicherheit bei Gel'man

positions of actors	strategies	
	compromise	force
dominant actor	elite settlement	winner takes all
uncertainty or balance of forces	struggle according to the rules	war of all against all

Quelle: GEL'MAN 2000: 233.

Aus jedem dieser Szenarien lassen sich direkte Konsequenzen für den Prozeß der Institutionenbildung ableiten. Der ungünstigste Fall und, wie Gel'man selbst hervorhebt, nicht eigentlich ein „Ausgang“ aus der Unsicherheit, sondern deren Verstetigung liegt vor, wenn innerhalb der Elite kein dominanter Akteur auszumachen und zugleich keine Bereitschaft oder Fähigkeit zum Kompromiß gegeben ist. Unter solchen Umständen können formale Institutionen nur insoweit an Bedeutung erlangen, wie sie von außen, durch externe Akteure, gesetzt und mit wirksamer Sanktionsmacht ausgestattet werden. Wirksam sind dagegen vor allem informelle Institutionen mit exklusivem Charakter, insbesondere partikulare Netzwerke und persönliche Patronagebeziehungen. In einer solchen Situation stehen permanente regellose Auseinandersetzungen zwischen den um Macht und Ressourcen konkurrierenden Gruppen und dauerhafte Gewaltbereitschaft zu erwarten, ein Szenario ähnlich dem Hobbes'schen Naturzustand des „Krieges aller gegen alle“ und daher von Gel'man auch so benannt. Nur der Übergang zu einem der drei anderen Szenarien – einsetzende Kompromißbereitschaft aus „Ermüdung“ oder/und die Ablösung des Kräftegleichgewichts durch eine Situation der Dominanz *eines* Akteurs – kann aus diesem Zustand verstetigter Unsicherheit herausführen.

Das zweite mit Gewalt statt Kompromiß verbundene Szenario tritt ein, wenn ein dominanter Akteur als „Sieger“ aus der Periode der Unsicherheit hervorgeht und „alles nimmt“, das heißt fortan die Spielregeln diktieren und nach Belieben jederzeit ändern kann. Ähnlich dem „Krieg aller gegen alle“ ist auch die

¹²² GEL'MAN 2000: 232f.

Situation des „Sieger nimmt alles“ von einer Wahrnehmung der Elitenkonkurrenz als Nullsummenspiel geprägt. Eine Etablierung universaler, nicht partikularistischer formaler Institutionen demokratischen Zuschnitts ist daher auch bei dieser Variante nicht zu erwarten, liegt demokratischen Institutionen doch die Erwartung seitens der Akteure auf einen positiven Ertrag für alle Beteiligten – zumindest in längerer zeitlicher Perspektive – zugrunde, verbunden mit klaren Regeln der Machtbeschränkung und -kontrolle.¹²³

Ist eine Elite dagegen zu Kompromiß und Machtbeschränkung bereit und in der Lage, so erlangen formale Institutionen eine erhebliche Bedeutung. Im Szenario des „elite settlement“ einigen sich ein dominanter Akteur und andere Elitegruppen auf die gemeinsame Anerkennung von Institutionen, die ihre jeweiligen Positionen absichern und somit der Phase der Unsicherheit vorerst ein Ende setzen. Alternativ ist auch hier eine Variante möglich, in der es keinen dominanten Akteur gibt, in der sich aber die Erkenntnis durchsetzt, daß eine kompromißlose Fortsetzung der Auseinandersetzungen um die Macht als Nullsummenkonflikt für jeden der beteiligten Akteure mit unerträglich hohen Kosten verbunden sein kann. In einem solchen Fall können Institutionen geschaffen werden, um Austragungsarenen und Regeln für den Kampf um die Macht zu definieren, dadurch den Schaden im Falle einer Niederlage zu begrenzen und potentiellen Verlierern Garantien des „Überlebens“ sowie auf eine nächste Chance zu geben – ein Szenario, das Gel'man „Kampf nach Regeln“ nennt.

Die Palette der Transformationsverläufe in den russischen Regionen bietet Beispiele für jede der von Gel'man formulierten Varianten des „Ausgangs aus der Unsicherheit“. Anders als der Transformationsverlauf im Zentrum, der sich am ehesten als eine Mischung verschiedener Szenarien bzw. als Bewegung zwischen diesen interpretieren läßt, kamen manche der regionalen Prozesse den idealtypischen Verläufen zeitweilig sehr nahe. An vielen Fällen, zu denen auch die politische Entwicklung in Baschkortostan zählt, läßt sich besonders die Logik des „Winner takes all“-Szenarios sehr gut studieren.

Aus institutionentheoretischer Perspektive sind es vor allem die Kompromißszenarien, die zum Aufbau und zur Stärkung formaler politischer Institutionenarrangements beitragen. Je stärker sich dagegen ein dominanter Akteur in der Lage sieht, seine Präferenzen zur Not auch mit Zwang durchzusetzen, desto labiler

¹²³ Vgl. dazu SARTORI (1992: 223): „In dem Maße, wie man von der ‚Politik als Krieg‘ weg und in die Nähe der ‚Politik als Verhandlung‘ kommt, ist es angebracht zu sagen, man bewege sich von der Nullsummenpolitik weg zur Positivsummenpolitik.“

sind die formalen Arrangements – bis hin zu der Gefahr, daß sie vollkommen von partikularistischen, einzig die individuellen Interessen des dominanten Akteurs repräsentierenden informellen Institutionen oder auch von bloßer Willkür überlagert werden.

3.3.3 Informelle Netzwerke

Neben dem materiellen Interesse der postsowjetischen Eliten und den Akteurskonstellationen muß schließlich aus einer akteursorientierten Perspektive noch die Logik alter und neuer informeller Netzwerke als wichtiger Faktor betrachtet werden, der die politischen Institutionalisierungsprozesse in den russischen Regionen beeinflußt. Solche Netzwerke, die oft durch ein dichtes Geflecht hierarchischer Patron-Klient-Beziehungen gekennzeichnet sind, aber auch horizontale Beziehungen beinhalten, bildeten einen wichtigen Bestandteil des späten Sowjetsystems und erwiesen sich, wie in den vorangegangenen Abschnitten mehrfach angedeutet, in der Phase der Systemtransformation angesichts zusammenbrechender formaler Institutionen als überaus funktionale Instrumente zur Erreichung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Zwecke. Besonders nachdrücklich hat in jüngster Zeit Alena Ledeneva auf die vollständige Durchdringung von Gesellschaft, Staat und Markt in Rußland durch „informelle Praktiken“ aufmerksam gemacht und auf die enge genetische Verbindung zum Phänomen des „Blat“ in der Sowjetgesellschaft hingewiesen.¹²⁴

Charakteristisches Merkmal informeller Praktiken im Unterschied zu formalen Institutionen ist ihr Rekurs auf *persönliche* Beziehungen als Grundlage jeglicher bedeutsamer Interaktion. Die erhebliche Bedeutung dieses Sachverhalts im postsowjetischen Rußland hat in der Demokratisierungsliteratur Anlaß zu ausführlichen Debatten über den Mangel an überpersönlichem interpersonalem Vertrauen (*trust*) in der russischen Gesellschaft und das Problem des fehlenden „social capital“ gegeben.¹²⁵ Für Institutionenbildungsprozesse im Zuge der Transformation hat dieser Befund weitreichende Konsequenzen, erscheint es doch unter solchen Umständen aus der Perspektive des einzelnen Akteurs (soweit er sich als einflußreich wahrnimmt) als höchst riskant, wenn nicht unlogisch, überpersönlichen formalen Institutionen irgendwelche relevanten Entscheidungen „anzuvertrauen“. Erzwingt äußerer Druck die Errichtung bestimmter formaler Institutionen (z. B. Wahlen, Gewaltenteilung, Verfassungsgerichtsbarkeit), ohne daß dies von den

¹²⁴ LEDENEVA 2000; vgl. auch LEDENEVA 1998.

¹²⁵ Zur Diskussion um „social capital“ in Rußland und zugleich für eine ungewöhnlich optimistische Sichtweise am Beispiel der Region Novgorod vgl. PETRO 2000.

unmittelbar beteiligten Akteuren tatsächlich mitgetragen wird, so drohen „leere Hüllen“ zu entstehen, „potemkinsche Dörfer“ der Demokratisierung, deren tatsächliche Substanz sich bei näherer Betrachtung als ausgesprochen mager erweist.

3.4 Politische Institutionen in der Systemtransformation – einige Arbeitshypothesen

Das in diesem Kapitel skizzierte Feld der Bedingungsfaktoren institutionellen Wandels in den russischen Regionen ist zweifellos stärker von Überlappungen und fließenden Übergängen gekennzeichnet als von klaren Grenzmarkierungen zwischen den aufgeführten Einzelfaktoren. Informelle Netzwerke sind gleichermaßen Ausdruck bestimmter Akteursinteressen wie Anzeichen für das Fortwirken struktureller Erbschaften aus dem Sowjetsystem; institutionelle Eigendynamiken folgen oft zugleich konkreten individuellen Interessen; umgekehrt definieren Akteure ihr Eigeninteresse unter dem Einfluß ihrer eigenen kulturellen und sozialen Prägung; die Wirksamkeit struktureller Erbschaften schließlich erhöht oder vermindert sich erheblich im Verhältnis zum konkreten Nutzen, den sich bestimmte Akteure von ihrer Indienstnahme erhoffen.

Die hier zunächst isoliert dargestellten Erklärungsmuster und kausalen Zusammenhänge sind daher auf der Suche nach Erklärungen für institutionelle Ergebnisse nicht als fertige Antworten zu verstehen, sondern als unterschiedliche Perspektiven, die zusammengenommen die Bildung von komplexeren Arbeitshypothesen erlauben. Für die empirische Analyse scheinen mir dabei abschließend die folgenden Hypothesen von Nutzen zu sein:

- (1) Die Umwandlung und Neuschaffung politischer Institutionen im Zuge der regionalen Regimebildung in Rußland ist nur als ein Vorgang von eminenter machtpolitischer Bedeutung denkbar. Dies folgt aus der Kombination mehrerer sich gegenseitig verstärkender Faktoren: der stabilisierenden Wirkung, die jede Form der Institutionalisierung für bestehende politische Machtverhältnisse hat; den besonderen Möglichkeiten, die die „Neuverteilung“ von Partizipationschancen für ehrgeizige, aufstrebende Akteure bietet; sowie der bedeutenden Rolle der regionalen Ebene im sowjetischen System und den sich daraus ergebenden Zugriffschancen auf materielle Erträge und ihre politische Absicherung in dem Moment, in dem das Zentrum seine Kontroll- und Steuerungsfähigkeit weitgehend einbüßt.
- (2) In wirtschaftsstarken und/oder ressourcenreichen Regionen konnte eine Strategie regionaler Eliten, die darauf abzielte, den politischen Einfluß und die materiellen Verfügungsrechte des Moskauer Zentrums zugunsten regionaler

„Autonomie“ (im weitesten Sinne) zurückzudrängen, auf öffentliche Unterstützung rechnen. Dabei konnte der regionale Exekutivchef – in der Tradition der Gebietsparteiarchs – zugleich auch quasi als „Generalbevollmächtigter“ der regionalen Wirtschaftsinteressen auftreten. Für viele Regionen ließ dies eine fortdauernde Abhängigkeit der Wirtschaft von der politischen Spitze erwarten, sofern diese in der Lage war, sich als Garant für föderale „Nichteinmischung“ zu etablieren.

- (3) Je weniger die Entscheidungen über neue formale Institutionen der Kontrolle einer Vielzahl konkurrierender Akteure und Interessengruppen unterworfen sind und je mehr Zeit dominante Akteursgruppen zur Verfügung haben, um Konsequenzen und Chancen aus bestimmten institutionellen Veränderungen für sich zu kalkulieren, desto mehr muß erwartet werden, daß die neuen institutionellen Arrangements in erster Linie den Interessen dominanter Akteure entsprechen und deren Status absichern helfen werden. Die regionalen Eliten in Rußland waren diesbezüglich in einer vorteilhaften Lage: Der Verlauf des politischen Transformationsprozesses ließ ihnen verhältnismäßig viel Zeit, den Umbau ihrer regionalen Institutionen zu betreiben. Zusätzlich mußte ihnen der schwache Organisationsgrad der politischen Öffentlichkeit entgegenkommen, der die Möglichkeit kontroverser Diskussionen potentieller Entscheidungen erheblich einschränkte. Die Herausbildung effektiver, nicht-exklusiver formaler Institutionen in den russischen Regionen mußte aus dieser Perspektive als unwahrscheinliches Resultat gelten, die Lösung politischer Verteilungsfragen mit institutionellen Mitteln, mithin die Dominanz der „logic of consequentiality“ dagegen als wahrscheinlichstes Ergebnis.
- (4) Folglich kann auch Demokratisierung nicht als gleichsam „natürliches“ Resultat des regionalen Transformationsprozesses erwartet werden. Demokratisierung erscheint vielmehr als ein ausgesprochen voraussetzungsreicher Prozeß. So setzt er auf der Seite der Akteure ein hohes Maß an Bereitschaft voraus, sich auf Verfahren einzulassen, über deren Ergebnisse sie keine Kontrolle haben – wovon gerade in langgestreckten Transformationsprozessen kaum ausgegangen werden kann, da selbst unter idealen Bedingungen der Kampf um Macht und Ressourcen rasch einsetzt und idealistische Erwägungen zurückdrängt. Gerade unter solchen Umständen ist Demokratisierung besonders angewiesen auf externe Anreize bzw. Zwänge, demokratische Verfahren etablieren zu müssen. Als externe Faktoren können sowohl die hohe Symbolbedeutung bestimmter formaler Institutionen der Demokratie (zum Beispiel Wahlen) als auch etwaige Forderungskataloge oder Rahmengesetze des föderalen

Zentrums angesehen werden. Da letztere jedoch einer glaubwürdigen Implementationsbereitschaft bedürfen, muß ihre Wirkung als abhängig von der relativen Ressourcenverteilung zwischen Zentrum und Region und der daraus resultierenden Konfliktbereitschaft betrachtet werden. Folglich kann erwartet werden, daß Autonomieeffekte die Wirksamkeit dieser externen Anreize erheblich mindern.

- (5) Die symbolische Bedeutung bestimmter formaler demokratischer Institutionen kann indes nicht einfach ignoriert werden. Hier ist mit einer erheblichen Eigendynamik zu rechnen. Da sich aber in der Transformationssituation neben den neu zu gründenden formalen Institutionen informelle Institutionen wie personale Netzwerke und Verpflichtungsbeziehungen als Stabilitätsfaktoren erweisen, droht neuen formalen Institutionen die stillschweigende Überwölbung bzw. Aushöhlung durch informelle Arrangements. Zu erwarten steht damit die Errichtung demokratischer Fassaden.

4. Die politisch-institutionelle Transformation der regionalen Ebene: Voraussetzungen, Akteure und Ergebnisse

Die postsowjetische Transformation der regionalen politischen Institutionen in Rußland hat eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Regime hervorgebracht, die jedoch nur in den seltensten Fällen als halbwegs funktionierende Demokratien bezeichnet werden können. Ein zentraler Umstand bei dieser Entwicklung ist die Bedeutung, die informellen Strukturen und Praktiken im Zuge der regionalen Regimebildung zukam. Damit überlagerten sich zwei widersprüchliche Grundtendenzen, die in der Summe zur Entstehung von „hybriden“ Regimen¹²⁶ beitrugen: Auf der einen Seite eine Tendenz zur Herausbildung äußerlich demokratischer *formaler* Institutionen, auf der anderen Seite die Durchdringung dieser Institutionen durch *informelle* Arrangements der regionalen Eliten untereinander und in Interaktion mit dem föderalen Zentrum.

Diese ambivalente Entwicklung steht im Einklang mit einem wichtigen, oft jedoch vernachlässigten Wesensmerkmal des sowjetischen Systems, wie es sich nach dem Ende des stalinistischen Terrors herausbildete: der Überlagerung des formalen Zentralismus durch ein hohes Maß an faktischer, ungeordneter Autonomie der regionalen Eliten gegenüber der Moskauer Zentralmacht¹²⁷, insbesondere in der Wahl ihrer Mittel zur Erreichung vorgegebener Ziele, zum Teil aber auch in der Art und Weise der Verfolgung ihrer eigenen Zwecke. Die Entwicklung der regionalen politischen Institutionen im postsowjetischen Rußland ist nur vor dem Hintergrund der Doppelrolle der regionalen Partei- und Staatsorgane als formaler Ausführungsorgane und als informeller Gestalter zu verstehen. Daher beginnt dieses Kapitel zunächst mit einer Darstellung der formalen wie der informellen Einbindung der regionalen Ebene in das sowjetische Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Daran anschließend stelle ich – in aller Kürze – die Umstände dar, die zur Auflösung der Sowjetunion führten, ehe ich mich der Transformation der

¹²⁶ GEL'MAN 1998b.

¹²⁷ Vgl. auch KITSCHELT/SMYTH (1997: 5), die die Bedeutung dieser „Erbschaft“ des Kommunismus für die nachsowjetische Institutionenbildung höher einschätzen als den zentralistischen

regionalen Ebene im postsowjetischen Rußland zuwende und abschließend die Frage erörtere, welche Art politischer Regime in den Regionen entstanden ist.

4.1 Die regionale Ebene im Sowjetsystem

Das formale Arrangement staatlicher Macht bestand im Sowjetsystem auf regionaler und lokaler Ebene vor allem aus drei Organen: dem Sowjet, der alle zweieinhalb Jahre nach einem ausgeklügelten korporativen Proporzsystem und mit Einheitslisten gewählt wurde; dem aus seiner Mitte gewählten Präsidium, das zwischen den Sitzungen des Sowjets Dekrete mit vorläufiger Wirkung erlassen durfte; und dem Exekutivkomitee, das vom Sowjet bestellt wurde, diesem formal unterstand und die eigentliche Verwaltungsbehörde der entsprechenden Ebene darstellte.

Formal umfaßte der Kompetenzbereich der örtlichen Sowjets alle Fragen der staatlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung innerhalb ihrer territorialen Zuständigkeit. „Örtlich“ (*mestnyj*) wurde dabei in der Sowjetunion als Sammelbezeichnung für die drei untersten Verwaltungsebenen – vom Dorf oder Stadtbezirk über den Kreis (*rajon*) oder die Stadt bis zum Verwaltungsgebiet (*oblast'*, *kraj*) – verwendet.¹²⁸ Die tatsächliche Kompetenz der örtlichen Sowjets war jedoch bereits durch eine Reihe von organisatorischen Faktoren erheblich eingeschränkt:

- Ihre repräsentative Zusammensetzung ließ die Sowjets zwar wie gewünscht als Spiegelbild der Gesellschaft erscheinen, stand aber einer Professionalisierung und einem entsprechenden Kompetenzerwerb in Sachfragen entgegen.
- Sitzungen fanden nur in größeren Abständen statt, die Sowjets waren keine ständig tagenden Arbeitsparlamente, die Gesetzesvorlagen ausgiebig diskutierten und bearbeiteten. Statt dessen wurden weitgehend lediglich solche Dokumente abgesegnet, die vom Präsidium, vom Exekutivkomitee oder – mit höchster Priorität – von Sowjets höherer Ebene vorgelegt worden waren.
- Sowjets unterer Ebenen waren gegenüber Sowjets höherer Ebenen weisungsgebunden. Jede Entscheidung auf allen unteren Ebenen unterlag theoretisch dem Vorbehalt einer anderslautenden Entscheidung auf höherer Ebene. In

Hegemonieanspruch der Kommunistischen Partei.

¹²⁸ In der Umgangssprache hat sich dieser Gebrauch bis heute erhalten. Juristisch hat sich indes mit dem föderalen Rahmengesetz zur lokalen Selbstverwaltung vom 12. August 1995 eine neue Unterscheidung durchgesetzt, wonach die Ebene der *oblasti* und *kraja* sowie der (ehemals autonomen) Republiken nicht mehr als „örtlich“ bezeichnet wird. Als solche gilt nur noch die Ebene

gleicher Weise waren auch die Exekutivkomitees einer Hierarchie unterstellt, an deren Spitze der Ministerrat der Sowjetunion stand. Damit ging dem „Föderalismus“ der RSFSR ein wesentliches Element föderaler Systeme ab: die vertikale Gewaltenteilung. De facto sicherte dieses System des sogenannten „Demokratischen Zentralismus“ die Funktion der Sowjets als Legitimationsbeschaffer und der Exekutivkomitees als nachgeordnete territoriale Ausführungsorgane ab.

Die entscheidende Beschränkung für die Macht der Sowjets bildete allerdings – wie auf Unions- und Republikebene – die dominante Stellung der Parteiorgane. Das jeweilige Parteikomitee der KPdSU, insbesondere sein Erster Sekretär, war dasjenige Organ, bei dem faktisch die Fäden der Macht in der Region zusammenliefen. Dem Parteikomitee waren alle wichtigen Personalentscheidungen einschließlich der Einheitslisten für die Wahlen des Sowjets vorbehalten, und es besaß gegenüber jedem staatlichen Organ derselben und aller untergeordneten Verwaltungsebenen Weisungsgewalt, die über den Artikel 6 der sowjetischen Verfassung abgesichert war. Der Parteiapparat duplizierte in weiten Teilen den Verwaltungsapparat der Exekutivkomitees und verfügte dadurch nicht nur über die Autorität, sondern auch über das Wissen und die Detailkenntnis, um alle relevanten Entscheidungen zu kontrollieren. Die verschiedenen Ebenen der sogenannten „administrativ-territorialen Aufteilung“ des Landes waren also einerseits über die hierarchischen Strukturen der Sowjets, der Regierung und der Exekutivkomitees sowie der Partei vertikal eng miteinander verbunden, andererseits durch die Weisungsrolle der Parteiorgane auch horizontal hierarchisch strukturiert.

Jenseits der formalen Strukturen spielten die *oblasti*, *kraja* und autonomen Gebietseinheiten im sowjetischen Rußland eine besondere Rolle, die sich von jener der Einheiten anderer Ebenen (RSFSR als Unionsrepublik; Kreise, Städte und Dörfer) qualitativ unterschied. In mancher Hinsicht waren die Regionen – und die in ihnen agierenden Eliten – zu *autonomen Akteuren* im Sowjetsystem geworden. Der russische Sozialwissenschaftler Sergej Medvedev hat vier Aspekte dieser Autonomisierung hervorgehoben:¹²⁹ Als Schlüsselebene für die administrative Implementation (funktionaler Aspekt), als tatsächlich territorial abgegrenzte Einheiten (territorialer Aspekt), als Umschlagplatz von Waren und administrativen Dienstleistungen (wirtschaftlicher Aspekt) und als Bezugsrahmen für die Heraus-

der Selbstverwaltungsorgane unterhalb der „Föderationssubjekte“.

¹²⁹ MEDVEDEV 1995: 6-14. Die Überlegungen Medvedevs stützen sich auf Arbeiten Vladimir KAGANSKIJS (1995) über den sowjetischen Raum sowie Simon KORDONSKIJS (1986) und Vitalij NAIŠUL'S (1991, 1992) über den administrativen Markt.

bildung von Eliten (personeller Aspekt) stellten die Regionen diejenige Ebene dar, auf der der sowjetische Staat den Menschen unmittelbar gegenübertrat, Funktionen für sie erfüllte oder von ihnen umgangen wurde.

(1) In *funktionaler* Hinsicht entwickelten sich die Regionen innerhalb der administrativ-territorialen Aufteilung der Sowjetunion zu jenen Einheiten, die vor allen anderen Ebenen zur unmittelbaren Erfüllung staatlicher Aufgaben und vertikaler Befehlsketten dienten. Der Staat trat dem einzelnen Sowjetbürger in erster Linie in Gestalt der regionalen Behörden gegenüber. Die Grenzen dieser administrativen Einheiten überlagerten damit nach und nach die anderer Kategorien wie Ethnizität, Geographie oder historische Entwicklung und dominierten diese schließlich vollends:

„The whole spectrum of state activities (law enforcement, military draft, ideology, education, health care, housing, day-to-day management of local industry and agriculture, etc.) was carried out entirely on the regional level and almost never went beyond it. All state functions were concentrated in the regions, which became focal points, vital centres, ‘the cells of guaranteed survival of the local population.’ Regions did indeed emerge as principal institutions of the state.“¹³⁰

Unter diesen Umständen entwickelten sich die Regionen zu autarken Gebilden, die zur Erfüllung ihrer vielfältigen Funktionen über erhebliche personelle und organisatorische Ressourcen verfügten, deren Anwendung allerdings dem Vorbehalt der grundsätzlichen Zweckdienlichkeit im Sinne der zentralen Direktiven unterlag.

(2) Auch in *territorialer* Hinsicht bildeten die Regionen eine eigene Identität aus. Klassische Zentrum-Peripherie-Strukturen eines zentralistischen Staatswesens wiederholten sich in den Regionen. Jede Region hatte in der Regel ihr eindeutiges Zentrum, das nicht nur als Verwaltungssitz diente, sondern in dem auch größere Infrastruktureinrichtungen konzentriert waren, auf das alle größeren Verkehrswege zuliefen und das im Falle der nicht-ethnischen Gebietseinheiten auch in aller Regel als Namensgeber für die Region diente. Mit größerer Entfernung zum Zentrum sank die Bevölkerungsdichte und nahm das allgemeine Entwicklungsniveau ab.

„The administrative borders of the region become quite real: this is where many roads and communications are interrupted, the specialisation of agriculture is changed, etc.“¹³¹

Das Alltagsleben der Menschen spielte sich innerhalb ihrer Region ab. Was es in ihr nicht gab, war auch in den Nachbarregionen nicht zu vermuten (von geogra-

¹³⁰ MEDVEDEV 1995: 6f.

¹³¹ MEDVEDEV 1995: 8.

phischen Eigenheiten einmal abgesehen); dazu wurde eine Reise nach Moskau angetreten. Damit stellten die Regionen kompakte, kontrollierbare Einheiten dar, die Ansprüche begründeten und geltend machen konnten.

„On the political level, regions became [...] the basic units in negotiating, trading and defining the balance of power on the Soviet political scene.“¹³²

(3) Des weiteren wuchs den Regionen eine Schlüsselrolle im realen *Wirtschaftssystem* der Sowjetunion zu. Zur Beschreibung dieses Wirtschaftssystems entwickelten Simon Kordonski und Witali Naischul in den achtziger Jahren das Konzept des „administrativen Marktes“. Die Wirtschaft der Sowjetunion entsprach danach keineswegs der reinen Form eines administrativen Kommandosystems, wie es noch in den dreißiger und frühen vierziger Jahren unter Stalin etabliert und praktiziert worden sei. Vielmehr verloren die Beziehungen zwischen den diversen am Wirtschaftsprozess beteiligten Interessengruppen seit den späten vierziger Jahren viel von ihrem hierarchischen Zuschnitt und verwandelten sich in ein System vielfältiger abgestufter Beziehungen und Querverbindungen. Wirtschaftsbranchen, meist unter dem Dach eines zentralen Moskauer Ministeriums, und Regionen formten die wesentlichen Interessengruppen in dieser Wirtschaftsform aus. Diese Gruppen handelten ihre Erfolge bei der Verfolgung ihrer jeweiligen Zwecke untereinander aus, wobei die jeweiligen administrativen und materiellen Ressourcen einer Interessengruppe deren Stellung in diesem administrativen Markt bestimmten. Dazu ist es sinnvoll, davon auszugehen, daß sektorale und regionale Bürokratien de facto nach und nach bestimmte Teile des Plan- und Verwaltungssystems, der Informations- und Entscheidungskanäle quasi privatisiert hatten und die ihnen möglichen „administrativen Dienste“ als ihre Währung in den Markt einbringen konnten. Faktischer Umschlagplatz materieller Ressourcen und administrativer Dienste war die regionale Ebene, da die relevanten Wirtschaftsinteressen (in erster Linie Brennstoff- und Energiekomplex, Militärindustrieller Komplex, Agroindustrieller Komplex sowie die Sicherheitsorgane mit ihrer eigenen Wirtschaftstätigkeit) ihre Organe in allen Regionen hatten. Die Regionen nahmen damit einen zentralen Platz für die offizielle (Plan-) wie für die inoffizielle (Schatten-)Wirtschaft ein. Ihre Position als Grundeinheiten sowjetischer Politik und Wirtschaft wurde durch den administrativen Markt noch gestärkt.¹³³

Mitte der achtziger Jahre, als das alte Wirtschaftssystem für viele Insider erkennbar in seine endgültige Krise eintrat, standen die Akteure des administrati-

¹³² MEDVEDEV 1995: 9.

¹³³ MEDVEDEV 1995: 9f.

ven Marktes vor der Notwendigkeit, aus dem erreichten Niveau informeller Privatisierung tatsächlich Kapital zu schlagen und echtes materielles Eigentum zu erwerben. Ein wichtiger erster Schritt, Jahre vor dem offiziellen Beginn der russischen Privatisierung, bestand darin, Kompetenzen auch über solche Betriebe, die den Republik- oder den Unionsministerien unterstellt waren, zu regionalisieren. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende der Parteiherrschaft verloren viele der alten sektoralen Hierarchien auch ihre noch verbliebene Wirksamkeit. Die Regionen, als Ort der horizontalen Verbindungen, gewannen so noch zusätzlich an Bedeutung.¹³⁴

(4) In *personeller* Hinsicht schließlich, und in gewisser Weise als logisches Resultat der drei vorgenannten Aspekte, waren die Regionen wesentliche Formationszellen der politischen Elite und bildeten jeweils ihre eigenen regionalen Eliten aus. Diese setzten sich aus Vertretern unterschiedlichster Gruppen zusammen (traditionelle Clanvertreter, Parteifunktionäre, Betriebsdirektoren, Leiter der Sicherheitsorgane), die je nach Region unterschiedliches relatives Gewicht besaßen.¹³⁵ Zusammengenommen bildeten sie eine Art regionaler Oligarchie (oder Aristokratie – je nach Wahrnehmung) unter der Leitung des Parteisekretärs. Zwar pflegten die Mitglieder einer regionalen Elite auch außerhalb ihrer jeweiligen Region vielfältige Kontakte; dennoch blieben sie in vielen alltäglichen Fragen stark aufeinander bezogen und untermauerten damit die Bedeutung der Region als wirtschaftlicher, politischer und sozialer Einheit.

Die Rolle des Gebietsparteisekretärs als dem obersten Patron der regionalen Elite war durch die Ambivalenz von regionaler und gesamtstaatlicher Verantwortung gekennzeichnet. Die Macht des ParteiSekretärs war um so gefestigter, je besser es ihm gelang, sowohl die Interessen seiner Region gegenüber dem Zentrum zur Geltung zu bringen als auch die von seiner Region erwarteten wirtschaftlichen Leistungen zu erbringen:

„Oblast party leaders are expected to get things done, and to fight for what is needed in order to fulfil plans. They are supposed, among other things, to represent the interests of the oblast in battles over resource allocation. But they are also expected to bear responsibility for poor performance. Even though corruption and protection often shield these men from serious retribution in the event of consistently poor performance, the fiction is supposed to be maintained in print.“¹³⁶

Vor dem Hintergrund der Rolle und Funktion der Regionen im spätsowjetischen System erklärt sich die herausragende Bedeutung, die diese Ebene des Staates

¹³⁴ MEDVEDEV 1995: 17f.

¹³⁵ MEDVEDEV 1995: 11f.

¹³⁶ BRESLAUER 1984: 11.

auch für die postsowjetische Transformation Rußlands erlangte. Für den postsowjetischen Verteilungskampf um politische Macht und wirtschaftliche Ressourcen waren die Regionen nicht nur irgendeine, sondern neben dem Schauplatz Moskau *die entscheidende Arena*.¹³⁷

Verständlich wird damit auch, warum die Herausbildung von neuen politischen Institutionen auf der regionalen Ebene – also von Institutionen, die Macht verleihen und begrenzen – nicht mit ein paar autoritativen Federstrichen in Moskau zu bewerkstelligen war. Die Region hatte sich als Mikrokosmos etabliert, innerhalb dessen die herrschende örtliche Elite ihre Interessen zu definieren wußte, in dem Parteiorgane, Staatswirtschaft und Staatsverwaltung jenseits ihrer jeweiligen Einbindungen in zentralistische Hierarchien zu Formen allseits vorteilhafter Beziehungen gefunden hatten, in dem sich Abgrenzungen von innerelitären Gruppeninteressen etabliert hatten und in dem schließlich die Elite eine routinierte Form der Kommunikation mit der Bevölkerung pflegte, die es ihr ermöglichte, ihren Führungsanspruch ohne massive Legitimitätszweifel auszuüben. Die Region war jene Ebene des sowjetischen Staates, auf der der „Brežnevsche Gesellschaftsvertrag“, der auf die pointierte Formel „Brot gegen Ruhe“ gebracht worden ist, seinen alltäglichen und wirksamsten Ausdruck fand. Nicht zufällig waren es die Gebietsparteisekretäre, die die zuverlässigste und stärkste Machtbasis des alternen und kranken Generalsekretärs Brežnev und mit ihm die stärkste Front gegen eine Politik tiefgreifender Reformen bildeten. Jeder ernstzunehmende Reformversuch, jede „Rationalisierung“ der Wirtschafts- oder Verwaltungsabläufe, jedes Bemühen, das sowjetische Wirtschaftssystem auch nur seinen obersten Herren – der Führung im Kreml und den Abteilungen im Sekretariat des ZK der KPdSU – transparenter zu machen, drohte die Grundlage ihrer Herrschaft in Gefahr zu bringen. Dazu ließen sich durchaus rationale Argumente im Interesse der regionalen Eliten vorbringen. Die zahllosen informellen horizontalen Verbindungen, die im Widerspruch zu den formalisierten vertikalen Branchen-, Verwaltungs- und Parteistrukturen standen und die eigentliche Essenz der regionalen Netzwerke ausmachten, erfüllten vielfach notwendige Funktionen der Informationsübermittlung, der Absicherung „eigenmächtiger“, d. h. ohne Rücksprache mit Moskau getroffener Entscheidungen und nicht zuletzt der Korrektur von Fehlleistungen einer überforderten Planbürokratie.

¹³⁷ Hieraus erklärt sich auch das herausragende sozialwissenschaftliche Interesse an der regionalen Ebene als Untersuchungseinheit, das sich spätestens seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre besonders bei russischen Sozialwissenschaftlern beobachten läßt: „[...] the region appears to be the main ‘natural’ unit of analysis“ (KAGANSKII 1995: 50).

4.2 Vom „Demokratischen Zentralismus“ zur Auflösung der Sowjetunion

Der wirtschaftliche und politische Wandel der Sowjetunion, der nach dem Amtsantritt Michail Gorbachevs als Generalsekretär der KPdSU im März 1985 zunächst unter dem Schlagwort der „Beschleunigung“ (der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung) begann und damit die Phase der „Stagnation“ beendete, zog rasch weitreichende Veränderungen auf allen Ebenen des Staates nach sich. Mit den wirtschaftlichen Reformmaßnahmen der Jahre 1987 und 1988, vor allem dem neuen Betriebsgesetz, das zum 1.1.1988 in Kraft trat, und dem Kooperativengesetz vom Mai 1988, geriet die sowjetische Volkswirtschaft mit einer Geschwindigkeit in Bewegung, die zum damaligen Zeitpunkt angesichts der globalen Systemkrise von vielen Beobachtern noch kaum angemessen wahrgenommen wurde. In vielen kleineren und größeren Staatsbetrieben warfen privatwirtschaftliche Tätigkeit und die Privatisierung von Staatseigentum rasch ihre Schatten voraus.¹³⁸ Auch eine neue politische Öffentlichkeit begann sich, ermutigt von den Forderungen des Generalsekretärs nach *glasnost* und „Neuem Denken“, zu formieren. Mit etwas Verzögerung folgten ab 1988 Reformen in den politischen Strukturen. Die vorgezogenen Wahlen zum sowjetischen Volksdeputiertenkongreß im Frühjahr 1989 kamen einer landesweiten politischen Mobilisierungskampagne gleich. Erstmals wurden Kontroversen öffentlich in einem Wahlkampf ausgetragen. Die ersten, landesweit im Fernsehen übertragenen Sitzungen des neuen Volksdeputiertenkongresses wurden von vielen Millionen Menschen mit großer Anteilnahme verfolgt.¹³⁹ Anfang 1990 erwirkte Gorbachev die Zustimmung des Volksdeputiertenkongresses zur Einführung eines mit weitreichenden Vollmachten ausgestatteten Präsidentenamtes für die Sowjetunion, womit er einem strukturellen Systembruch Vorschub leistet, da damit dem Rätssystem innerhalb des Staatsapparates eine eigenständige oberste Exekutive gegenübergestellt wurde. Diese Maßnahme wurde untermauert, als der Volksdeputiertenkongreß am 13. März 1990, einen Tag bevor er Gorbachev in das neugeschaffene Amt wählte, die im Artikel 6 veran-

¹³⁸ Zu den wenigen sozialwissenschaftlichen Arbeiten, die bisher Einblicke in die Frühphase des postsowjetischen Kapitalismus in Rußland ermöglicht haben, zählt die Elitenstudie der Moskauer Soziologin Ol'ga Kryštanovskaja (KRYŠTANOVSKAJA 1995, KRYŠTANOVSKAYA/WHITE 1996). Die eindrücklichsten Darstellungen sind bislang indes dem Genre publizistischer Beiträge und literarischer Werke vorbehalten. Eine der bemerkenswertesten „Quellen“ dieser Art ist der im Jahr 2000 beim Moskauer Verlag Vagrius erschienene Roman „Bol'shaja pajka“ des Stellvertretenden LogoVAZ-Generaldirektors Julij Dubov, der nach Angaben des Autors ausschließlich auf – allerdings im Detail verfremdeten – Tatsachen beruht (vgl. auch Vedomosti, 6.8.2001, A6).

¹³⁹ MOMMSEN 1996: 104f.

kerte Führungsrolle der Kommunistischen Partei aus der Verfassung strich. Die wahre Dimension dieses Schrittes blieb jedoch zunächst noch unausgelotet, da mit der Person des neuen Staatspräsidenten die Kontinuität der Macht gewährleistet war, alternative politische Kräfte noch unterentwickelt waren und Gorbachev selbst vorerst – zumindest rhetorisch – am Konzept einer besonderen Rolle der KP jenseits einer Verfassungsgarantie festhielt.

Die fortschreitende „Demokratisierung“ der politischen Institutionen des Landes schuf indes neue Machtzentren mit eigener Legitimität und eigenen Ansprüchen. Nach den Wahlen zu den „Sowjets aller Ebenen“ (unterhalb der Unionebene) im Frühjahr 1990 formierte sich der Volkdeputiertenkongreß der RSFSR als konkurrierende Machtquelle im Zentrum selbst – mit Anspruch auf die Zuständigkeit für drei Viertel der Fläche der Sowjetunion und zwei Drittel ihrer Bevölkerung –, und die neuen Obersten Sowjets der übrigen Unionsrepubliken erlangten ebenfalls rasch eine politische Bedeutung, die ihnen bis dahin im Sowjetsystem nicht zugekommen war. Innerhalb der RSFSR drängte Boris El'cin als neuer Vorsitzender des Obersten Sowjets auf eine zügige Entmachtung der kommunistischen Parteiorgane und eine Übertragung weitreichender Kompetenzen von der Unions- auf die Republikebene und forcierte die Souveränitätserklärung der RSFSR am 12. Juni 1990. Damit positionierte er sich in direkter Opposition zu Gorbachev, der als KPdSU-Generalsekretär und neuer sowjetischer Staatspräsident genau jene Organe verkörperte, die El'cin entmachtet sehen wollte.

Der „Revolution von oben“, als die die Reformen der Sowjetunion unter Gorbachev zu Recht bezeichnet worden sind¹⁴⁰, standen von Beginn an zentrifugale Kräfte „von unten“ gegenüber, die sich durch die Politik Moskaus bestärkt fühlten und die Erosion staatlicher Macht auf unterer Ebene erheblich beschleunigten. Das Erwachen einer politischen Öffentlichkeit war in einigen Unionsrepubliken – vor allem in den drei baltischen Republiken –, aber auch in autonomen Gebilden innerhalb der RSFSR eng mit nationalen bzw. ethnischen Bewegungen verbunden, deren Forderungen vom Einklagen formal auch im sowjetischen Staatsrecht festgeschriebener Autonomierechte bis hin zur Sezession von der Union reichten und sich dabei in kurzer Zeit erheblich radikalisierten. Das Zentrum reagierte weitgehend hilflos, konnte wohl auch kaum anders reagieren, solange es nicht bereit war, das zentralistische System grundsätzlich in Frage zu stellen. Der blutige Einsatz von Truppen des Innenministeriums gegen Demonstranten in der georgischen Hauptstadt Tiflis am 9. April 1989 rief in der gesamten Sowjetunion Bestürzung

hervor und widersprach den Bekenntnissen der politischen Führung zu *glasnost* und zivilisierter Politik. Ähnliche Zusammenstöße zwischen Demonstranten und Sicherheitskräften wiederholten sich im Januar 1990 in Baku und im Januar 1991 in Vilnius. Doch die in diesen Ereignissen erkennbaren Versuche, Sezessionsforderungen in einzelnen Republiken gewaltsames Vorgehen entgegenzusetzen, dokumentierten eher die Aussichtslosigkeit eines solchen Bemühens, als daß sie Erfolg versprachen. Der Putschversuch im August 1991, einen Tag bevor die Republiken eine neue Union auf der Basis eines Unionsvertrags besiegeln sollten, stellte schließlich den Gipfelpunkt einer Entwicklung dar, in der die Union gerade von jenen Kräften zunehmend delegitimiert wurde, die um jeden Preis ihren unveränderten Erhalt sichern wollten.

Allerdings sah sich nicht nur das Unionszentrum mit zentrifugalen Kräften konfrontiert. Die Souveränitätserklärung des russischen Parlaments am 12. Juni 1990 war zum Auslöser dafür geworden, daß sich die sogenannte „Parade der Souveränitäten“ in kürzester Zeit auch innerhalb der RSFSR fortsetzte. Die ethnisch-territorialen Gebilde der „Autonomen Republiken“ auf dem Gebiet Rußlands drängten ihrerseits auf größere „Souveränität“ und verlangten im Zuge der Verhandlungen um den Unionsvertrag eine Gleichbehandlung mit den Unionsrepubliken. Bis zum Januar 1991 erklärten 14 von 16 Autonomen Republiken der RSFSR ihre staatliche Souveränität, die übrigen zwei verabschiedeten zumindest Deklarationen, in denen sie ihren staatsrechtlichen Status festhielten.¹⁴¹ Dabei ging es nicht um staatliche Unabhängigkeit (nur Tatarstan und Tschetscheno-Inguschetien definierten ihre Souveränität *nicht* im Bestand Rußlands), sondern um konkrete Machtinteressen und den Anspruch, als Föderationssubjekte Rußlands zugleich freiwillige und gleichberechtigte Unterzeichner des Unionsvertrages zu werden. Der Begriff der Souveränität zielte weniger auf etwaige völkerrechtliche Ansprüche, sondern „entwickelte sich zu einem Kampfbegriff, in dem sich die Aversionen gegen Zentralismus, Mißachtung von Kollektivrechten und ineffektiver [sic] Wirtschaftspolitik bündelten und mit dem regionale Eliten ihre Machtansprüche legitimierten.“¹⁴² Die ethnische Komponente spielte dabei weniger eine ursächliche als eine instrumentelle Rolle. „Ethnische Mobilisierung erwies sich in einer Situation, die durch wechselseitige Handlungsblockaden der sowjetischen und der russländischen Zentralmacht gekennzeichnet war, als probates Mittel, um das politische und ökonomische Gewicht der Regionen auszuwei-

¹⁴⁰ SEGBERS 1989: 337.

¹⁴¹ HEINEMANN-GRÜDER 2000: 131.

¹⁴² HEINEMANN-GRÜDER 2000: 113.

ten.“¹⁴³ Gorbačev gab der Versuchung nach, die Ansprüche der Autonomen Republiken als Faustpfand in seiner Auseinandersetzung mit der russischen Führung einzusetzen und ließ im Dezember 1990 Vertreter der Autonomen in den neu gegründeten Föderationsrat der UdSSR berufen, dem bis dahin die Oberhäupter der Unionsrepubliken angehört hatten. Auch eine Mitunterzeichnung des Unionsvertrages durch die Autonomen Republiken wurde erwogen (und erst ganz am Ende der Verhandlungen im Sommer 1991 nach einer Einigung zwischen Gorbačev und El'cin verworfen).

Ungeachtet dieser innerrussischen Friktionen waren in den zwölf Monaten vor dem Putsch vor allem die Unionsrepubliken zunehmend als politische Subjekte in Erscheinung getreten. Das Referendum vom März 1991, mit dem sich Gorbačev plebiszitäre Unterstützung und damit neuen Rückenwind für seine Position im Streit um den Unionsvertrag verschaffen wollte, wurde in der RSFSR mit der Frage nach der Einrichtung eines Präsidentenamtes für Rußland verknüpft. Das positive Votum mündete in die Direktwahl Boris El'cins zum russischen Präsidenten am 12. Juni 1991, dem ersten Jahrestag der Souveränitätserklärung, und relativierte damit die im Referendum ebenfalls zum Ausdruck gebrachte Zustimmung zu einer „erneuerten Union“ politisch erheblich. Zehn Tage nach seiner Vereidigung, am 20. Juli 1991, verfügte El'cin die Auflösung der Parteizellen in allen Einrichtungen der Staats- und Wirtschaftsverwaltung der RSFSR. Neben dem unterschriftsreifen Unionsvertrag war es auch dieser Frontalangriff auf die Macht der Kommunistischen Partei, der – obwohl er ganz in der Konsequenz der Auflösung des Machtmonopols der KPdSU lag – die reaktionären Kräfte in der sowjetischen Spitze alarmierte und schließlich dazu bewog, am 19. August den Putsch in die Vergangenheit zu versuchen.

Die Niederschlagung des Putsches, aber auch schon die wenig überzeugende Art und Weise seiner Durchführung veranschaulichten sinnbildlich den Autoritäts- und Legitimitätsverlust des alten Establishment. Komplementär dazu dokumentierte die Selbstverständlichkeit, mit der Boris El'cin als Präsident der RSFSR die Front der Putschgegner anführte und sich kurzerhand Befugnisse des sowjetischen Präsidenten aneignete, den Zugewinn an Autorität und Legitimität, den die Republikorgane in der kurzen Zeit ihrer „neuen“ Existenz hatten verbuchen können. Der erfolgreiche Widerstand beschleunigte diesen Prozeß zusätzlich. Gorbačev verblieb nach seiner Rückkehr von der Krim kaum mehr als die Aufgabe einer zivilisierten „Abwicklung der Sowjetunion“, während das Heft des Handelns in

¹⁴³ HEINEMANN-GRÜDER 2000: 111f.

die Hände der Republikführungen übergegangen war. Ausgestattet mit seiner neuen Autorität, versetzte El'cin dem sowjetischen System am 23. August den Todesstoß, als er das Verbot der Kommunistischen Partei der Sowjetunion und die Überführung ihres Parteivermögens in Staatseigentum verfügte. Dies waren die entscheidenden Maßnahmen, um auch in den Regionen und Kommunen Rußlands den institutionellen Wandel, der mit den Wahlen der Sowjets am 4. März 1990 begonnen hatte, vehement zu beschleunigen. Selbst dort, wo beharrliche Parteikader es über Jahrzehnte verstanden hatten, Anordnungen aus dem Zentrum im Interesse lokaler Seilschaften wenn nötig versanden zu lassen, waren Veränderungen nun unumgänglich. Die alten Koordinaten der Macht waren grundsätzlich in Frage gestellt.

4.3 Die postsowjetische Transformation der regionalen Ebene

Nach der formalen Auflösung der Sowjetunion zum Jahresende 1991 bestand die Hauptaufgabe des neuen russischen Staates in institutioneller Hinsicht darin, die funktionale Lücke, die mit der Entmachtung der Parteiorgane erzeugt worden war, durch neue Institutionen zu füllen. Denn ohne die Partei – als Lenkerin, Aufpasserin, Kaderschmiede und Mittlerin zwischen den staatlichen Organen – bildete das sowjetische Regierungssystem gerade auf regionaler und lokaler Ebene einen Torso. Formal wurden die Exekutivkomitees mit der Wahrnehmung aller wesentlichen Aufgaben betraut. Gleichzeitig beanspruchten indes auch die 1990 neugewählten Sowjets eine besondere Rolle. Ein dauerhaftes System regionaler und lokaler Macht bildete sich angesichts dieses Dualismus erst nach und nach im Laufe der folgenden Jahre heraus. In dieser Zeit mußte die Frage, in welchen institutionellen Bahnen künftig regionale Politik zu verlaufen habe, neu beantwortet werden. Einige wichtige normative Grundlagen waren zwar bald geschaffen, doch handelte es sich im ganzen um einen Entstehungsprozeß, der erst über ein halbes Jahrzehnt später weitgehend zum Abschluß kam.

Zu den Besonderheiten der postsowjetischen Entwicklung Rußlands gehört die Erfahrung, daß sich die Antworten auf die Frage nach den institutionellen Machtarrangements von Region zu Region unterschieden. Die auf den „Demokratischen Zentralismus“ folgende Dezentralisierung hatte auch eine politisch-institutionelle Ausdifferenzierung zur Folge. Die Vielfalt der politischen Absichten, wirtschaftlichen Interessen und ethnisch oder territorial begründeten Ansprüche, die in den Regionen zum Vorschein kamen und zu unterschiedlichsten politischen Strategien führten, zeitigte im konservativen Lager der russischen Politik nach der Erfahrung des Zerfalls der Union auch mehr oder minder ausgeprägte

Zerfallsängste im Hinblick auf die Russische Föderation. Der in Mode kommende Terminus „Regionalisierung“ galt vielen als gleichbedeutend mit regionalem Separatismus, der den Zusammenhalt Rußlands bedrohte.¹⁴⁴ Mögen manche dieser Sorgen im Rückblick auch als übertrieben erscheinen, so war doch eine Diffusion zentralstaatlicher Macht de facto wie de jure unverkennbar, und der sich rasch verschärfende Sezessionskonflikt mit Tschetschenien schürte zusätzliche Ängste, ungeachtet der Frage, welchen Anteil die russische Zentralmacht selbst an der Eskalation dieses Konflikts hatte.¹⁴⁵ Dem Verlust zentralstaatlicher Steuerungsfähigkeit entsprach auf regionaler Ebene das Bemühen örtlicher Eliten, sich als neuer Kristallisationspunkt diffundierender Macht zu etablieren. Sprach auch die strukturelle Bedeutung der regionalen Ebene im Sowjetsystem dafür, so war doch keineswegs von vornherein ausgemacht, daß der Verlust zentralstaatlicher Handlungskompetenzen automatisch in die Stärkung regionaler staatlicher Strukturen einmünden mußte. Immerhin hatte die sowjetische Gesellschaft eine Vielzahl informeller ökonomischer und administrativer Strukturen hervorgebracht, die in der Lage waren, den formalen Systemwechsel zu überdauern, und die nun mit offiziellen staatlichen Organen darum konkurrierten, formale und informelle Kompetenzen und Ressourcen anzusammeln. Zugleich war die politische Arena um einige Akteure reicher geworden. Teilhabe oppositioneller Gruppen an der Macht; Konkurrenz um Parlamentssitze; die Chance, einen Machtwechsel zu bewirken; konkurrierende politische Konzepte: solche Bausteine pluraler politischer Systeme belebten auch in den russischen Regionen die Phase der politischen Institutionenbildung und sorgten dafür, daß ihr Verlauf sprunghaft und ihr Ausgang ungewiß blieb.

Die zwei Jahre währende „Übergangszeit“ vom Herbst 1991 bis zum Oktober 1993 zeugte von der Schwierigkeit, auf der Grundlage des alten sowjetischen Staatsaufbaus ein neues, der Form nach demokratisches System zu errichten. Befreit von der überragenden Rolle der Partei und versehen mit einer Legitimität, die im März 1990 aus einer verhältnismäßig freien Parlamentswahl erwachsen war, sah sich der Oberste Sowjet Rußlands in der Lage, in Konkurrenz zum Präsidenten Anspruch auf die Rolle des höchsten Staatsorgans des Landes und dementsprechende Kompetenzen zu erheben. Dabei berief er sich auf Art. 104 der

¹⁴⁴ Vgl. demgegenüber das Verständnis von Regionalisierung bei MEDVEDEV (1995: 6): „‘Regionalisation’ is [...] treated broadly: as de-unification, de-centralisation, de-regulation (and not necessarily disintegration or decomposition).“

¹⁴⁵ So bescheinigt beispielsweise HEINEMANN-GRÜDER (2000: 286ff.) der russischen Seite eine erhebliche Mitverantwortung für die Radikalisierung der separatistischen Tendenzen.

aus der Brežnev-Ära stammenden Verfassung der RSFSR, der den Volksdeputiertenkongreß als höchstes Organ der Staatsgewalt bezeichnete, sowie auf eine Generalklausel in Art. 87, derzufolge die wichtigsten Fragen von nationaler Bedeutung vom Volksdeputiertenkongreß oder dem Obersten Sowjet zu entscheiden seien – Bestimmungen, die, solange es die Partei gegeben hatte, vollkommen deren Primat untergeordnet gewesen waren, die nun aber erstmals reale Ansprüche begründeten. Dem entgegen standen der neu eingefügte Art. 121(1), der den Präsidenten zur höchsten Amtsperson Rußlands und zum Leiter der Exekutive ernannte, sowie die aus der einzigen wirklich vollkommen freien Wahl im Juni 1991 erwachsene Legitimation des Präsidenten. Die „Doppelherrschaft“ (*dvoevlastie*), wie der sich immer mehr zuspitzende Kampf um die Macht in Anlehnung an das Revolutionsjahr 1917 allgemein genannt wurde, hatte erst ein Ende, als sich im Oktober 1993 eine der beiden Seiten gewaltsam durchsetzen konnte: Präsident El'cin löste den Obersten Sowjet auf, wobei er nicht vor Gewalt gegen die sich widersetzenen Opponenten zurückschreckte, ordnete Neuwahlen an und stellte per Ukas *seine* Version einer neuen Verfassung zur Volksabstimmung. Erst mit deren Annahme am 12. Dezember 1993 war der sowjetische Staat auch in Rußland institutionell endgültig tot.¹⁴⁶ Das halbe Jahrzehnt von 1988 bis 1993 hatte grundlegende Veränderungen der staatlichen Machtinstitutionen in Rußland gesehen. Das Land hatte den umkämpften Weg von einer Parteiherrschaft im Rahmen der Sowjetunion über erste Versuche der Liberalisierung und Demokratisierung zu einer formal demokratischen Präsidialherrschaft in einer nunmehr souveränen föderativen Republik zurückgelegt. Zugleich war in aller Deutlichkeit zutage getreten, daß diese Veränderungen sich nur um den Preis erbitterter Machtkämpfe zwischen konkurrierenden Individuen und Interessengruppen hatten vollziehen können.

Die Verfassung von 1993 schuf nach mehr als zwei Jahren der Unsicherheit einen neuen rechtlichen Rahmen, der die institutionelle Entwicklung in den Regionen leitete. Auf dieser Basis wurden in der Folgezeit in allen Regionen (Föderationssubjekten) regionale Statuten bzw. Republikverfassungen verabschiedet, Wahlen zu den Vertretungskörperschaften abgehalten und die Chiefs der regionalen Exekutive entweder durch die Bevölkerung gewählt (Gouverneure bzw. Republikpräsidenten) oder – in wenigen Fällen – durch das zuständige Parlament bestimmt. Allerdings dauerte es immerhin vier Jahre, bis im Herbst 1997 auch der

¹⁴⁶ T. H. RIGBY (1995: 222) bezeichnet den Zeitraum von der Abschaffung des Machtmonopols der KP im März 1990 bis zum Verfassungsreferendum im Dezember 1993 als „transitional period between the Soviet and post-Soviet phases of Russian history, in which political life was still strongly influenced by half-reformed structures and practices originally designed to serve

letzte Gouverneur sein Amt nicht mehr der Ernennung durch den russischen Präsidenten, sondern einer Wahl vor Ort verdankte.¹⁴⁷ Gleichzeitig entstanden rund 14.000 kommunale Gebietskörperschaften, von denen Anfang 1999 knapp 13.000 über gewählte Vertretungskörperschaften verfügten und in weiteren 750 die Alternative direkter Bürgerversammlungen praktiziert wurde.¹⁴⁸ Auch die weit überwiegende Zahl der jeweiligen lokalen Verwaltungschefs ist inzwischen direkt durch die Bevölkerung gewählt.

Gewaltenteilung durch eine effektive Dezentralisierung staatlicher Macht und die Etablierung demokratischer Spielregeln im Alltag lokaler und regionaler Politik könnten die Grundpfeiler für einen demokratischen, den Interessen der Bürger verpflichteten Staat bilden. Legt man den hohen Zentralisierungsgrad des administrativen Systems der Sowjetunion als Maßstab zugrunde, so scheinen die genannten Zahlen den durchschlagenden Erfolg einer weitreichenden Demokratisierungs- und Dezentralisierungsstrategie zu belegen. Tatsächlich aber haben Rußlands Regionen ein weitaus widersprüchlicheres Gesamtbild hervorgebracht. Der Blick über die Metropolen Moskau und Leningrad/St. Petersburg hinaus, die in den frühen neunziger Jahren noch als Hochburgen der Demokratiebewegung im Rampenlicht standen, offenbarte in den folgenden Jahren ein breites Panorama politischer Präferenzen, institutioneller Arrangements und wirtschaftlicher Strategien, das sich über die ganze Weite des Landes, vom kaukasischen Süden bis zum arktischen Norden, vom dicht bevölkerten Westen bis zum dünn besiedelten Fernen Osten, in all seiner Unterschiedlichkeit entfaltete. In vielen Regionen ließ die demokratische Qualität der politischen Systeme – selbst nach der Etablierung regelmäßig stattfindender Wahlen – sehr zu wünschen übrig. Auch Moskau und St. Petersburg verabschiedeten sich bald von der „romantischen Phase“ der Demokratisierung und bildeten politische Regime aus, die jenen anderer Regionen in vielen Merkmalen ähnelten.¹⁴⁹

Die folgende Analyse der Institutionenbildung auf der regionalen Ebene geht von vier Grundtendenzen aus, die – gerade auch in ihrer Spannung zueinander – als treibende Kräfte der Entwicklung ausgemacht werden können: *Dezent-*

the Communist Party dictatorship“ (vgl. auch ebd: 211f.).

¹⁴⁷ GEL'MAN 1998a: 65.

¹⁴⁸ Angaben der russischen Zentralen Wahlkommission (http://www.fci.ru/elections/9_5_0.htm, download 29.3.1999). Zur Entwicklung der lokalen Ebene vgl. WOLLMANN 1997, MILDNER 1996, KROPP 1995.

¹⁴⁹ Vgl. dazu GEL'MAN (1998a), der die beiden Metropolen in einen systematischen Vergleich mit anderen Regionen einbezieht. Zu St. Petersburg siehe auch MCAULEY 1997: 221-263, zu Moskau BRIE 1997.

ralisierung, Demokratisierung, und Differenzierung als Charakteristika der Entwicklung ab dem Ende der achtziger Jahre und insbesondere seit der Auflösung der Sowjetunion¹⁵⁰ sowie – ab etwa 1993, also mit der Verabschiedung der El'cin-Verfassung – eine *Konsolidierung der regionalen Eliten*. Auf dem Weg vom Sowjetsystem zum etablierten, formal demokratischen Verfassungsstaat am Ende der Ära El'cin hinterließ jede dieser vier Tendenzen deutliche Spuren in den formalen und informellen regionalen Institutionenarrangements.

4.3.1 Dezentralisierung

Die rechtliche und faktische Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und realen Implementationsmöglichkeiten des russischen Staates war eng verknüpft mit dem Prozeß der Föderalisierung Rußlands und beinhaltete eine Reihe wesentlicher Veränderungen in der hierarchischen Struktur des Staatswesens. In erster Linie bedeutete dies erweiterte Kompetenzen und einen höheren politischen Status der regionalen Organe gegenüber dem Zentrum. Die administrative Dezentralisierung schwächte die Machtvertikale des Staates. Finanzielle Ressourcen und staatliches Eigentum wurden zugunsten der Regionen und zu Lasten des Zentrums umverteilt. Die Regionen erlangten erheblichen autonomen Handlungsspielraum.

Nach der Auflösung der Sowjetunion zum Jahresende 1991 stellte der Föderationsvertrag vom März 1992 einen ersten Versuch dar, noch vor der Verabschiedung einer neuen Verfassung so schnell wie möglich einer ungeordneten Dezentralisierung und „Diffusion“ von zentralstaatlicher Entscheidungsmacht Einhalt zu gebieten und zugleich einen Kompromiß zwischen konkurrierenden regionalen Interessen herbeizuführen. Genaugenommen handelte es sich um drei Verträge. Die Russische Föderation, in die sich die RSFSR im Dezember 1991 umbenannt hatte, sollte danach aus drei Ebenen bestehen: den Republiken, den übrigen Autonomien und den administrativ-territorialen Einheiten (*oblasti, kraja*, Moskau und St. Petersburg), die jeweils einen eigenen Vertrag unterzeichneten. Damit sollte dem Sonderstatus der Republiken in der Föderation Rechnung getragen werden. Zugleich waren auch die anderen Gebietseinheiten durch eine vertragliche Struktur eingebunden, die ihnen gewisse Rechte gewährte. Mit der Begründung, daß das Dokument ihnen keinen gleichberechtigten Status mit der Russischen Fö-

¹⁵⁰ Vgl. auch GEL'MAN (1998a: 40f.), der Föderalisierung, Demokratisierung und Diversifizierung als Grundmerkmale der regionalen Entwicklung unterscheidet.

deration einräume und damit ihre Souveränität verletze, weigerten sich allerdings die Republiken Tschetschenien und Tatarstan, den Vertrag zu unterschreiben.¹⁵¹

In der Verfassung vom Dezember 1993 versuchte die russische Führung um Präsident El'cin, einige der ihr im Frühjahr 1992 abgenötigten Zugeständnisse wieder „einzufangen“, die föderale Autorität zu stärken und insbesondere die Statusunterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Föderationssubjekten zu nivellieren. Dennoch setzte die neue Verfassung den Trend zur Föderalisierung Rußlands eher fort, als daß sie ihn aufhielt, denn erstmals erhielten wichtige Grundprinzipien eines föderalen Staates den Charakter konstitutionell garantierter Normen. blieb auch der weite Bereich der gemeinsamen Kompetenzen von Bund und Föderationssubjekten in der praktischen Ausgestaltung vage und weckte folglich den Verdacht, durch die Hintertür einem neuen Zentralismus Vorschub zu leisten, so waren doch andererseits die Regionen über den Föderationsrat auch an der föderalen Gesetzgebung wesentlich beteiligt und galt zudem das Prinzip der Residualkompetenz, wonach alle nicht ausdrücklich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung oder der gemeinsamen Gesetzgebung zugeordneten Kompetenzen bei den Regionen lagen.¹⁵²

Zu den Verlierern der Auseinandersetzungen um die neue Verfassung zählten jedoch die Republiken, deren Anspruch auf gesonderte Rechte konstitutionell kaum mehr als symbolisch festgeschrieben worden war. Daher lehnten neben dem separatistischen Tschetschenien und dem selbstbewußten Tatarstan, die schon den Föderationsvertrag nicht unterschrieben hatten, auch die politischen Führungen anderer Republiken wie Baschkortostan und Karelien die Verfassung ab. Tatarstan und Baschkortostan fuhren fort, Moskau wie schon seit 1992 mit einem Steuerboykott unter Druck zu setzen. Moskau suchte sich dieses Problems mit einer „Bilateralisierung“ der Beziehungen zu den besonders „schwierigen“ Republiken zu entledigen. Im Laufe des Jahres 1994 wurden Verträge mit den Republiken Tatarstan, Kabardino-Balkarien und Baschkortostan geschlossen, die diesen Sonderrechte in steuerlicher, polizeilicher und jurisdiktioneller Hinsicht sowie in wichtigen wirtschaftlichen Fragen einräumten. Weitere Verträge, unter anderem mit Sacha/Jakutien, folgten 1995. Später diente diese Praxis auch als Instrument der

¹⁵¹ Tschetschenien zielte auf vollständige Unabhängigkeit, während Ziel der Bestrebungen Tatarstans ein bilateraler Vertrag war, in dem eine Übertragung republikanischer Kompetenzen an die Föderation individuell geregelt werden sollte.

¹⁵² Ausdrückliche Bekräftigung findet dieses Prinzip in Art. 76 Abs. 6 der Verfassung der RF, wo festgelegt ist, normative Rechtsakte der Föderationssubjekte, die im Rahmen der Residualkompetenzen erlassen worden sind, hätten im Konfliktfalle Vorrang vor Bundesgesetzen.

Beschwichtigung anderer „aufsässiger“ Regionen, ehe Moskau im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 1996 dazu übergang, im Rahmen von El'cins Wahlkampf-reisen bilaterale Verträge nicht mehr „maßzuschneidern“, sondern als fertige „Konfektionsware“ an eine Vielzahl von Regionen auszureichen. Diese Verträge bekräftigten jedoch nur mehr die schon in der Verfassung festgelegten Prinzipien und regelten darüber hinaus weitgehend technische Fragen der Zusammenarbeit. An der entstandenen Asymmetrie in der föderalen Struktur Rußlands änderten sie nicht nur nichts, sie ließ sich an ihnen vielmehr geradezu ablesen.¹⁵³

Neben dieser formalen Dimension der Föderalisierung Rußlands muß eine informelle Dimension unterschieden werden. Weder zeigten sich alle Regionen Rußlands zu jedem Zeitpunkt bereit und willens, die ihnen auferlegten Aufgaben zu erfüllen, alle Bundesgesetze und nachgeordneten föderalen Rechtsakte zu implementieren sowie die verlangten Steuern einzutreiben und abzuführen, noch war Moskau seinerseits interessiert und in der Lage, die eigenen Kompetenzen in jedem Falle voll auszuschöpfen und die damit verbundene Verantwortung zu übernehmen sowie Verstöße der Regionen gegen föderale Vorgaben konsequent zu ahnden. Föderalisierung war mithin immer auch ein Prozeß des fallweisen Aushandelns, in dem sich kurzfristige machtpolitische Interessen, regionale Begehrlichkeiten und allenthalben vorhandene Interessengegensätze zwischen verschiedenen föderalen Exekutivorganen mitunter in einer Weise ergänzten, die erheblich zur Erosion zentralstaatlicher Steuerungsfähigkeit beitrug.

Für die politischen Eliten in den russischen Regionen bedeutete Föderalisierung vor allem einen Zugewinn an realer Macht und formaler Kompetenz, aber auch ein Mehr an faktischer Verantwortung und zu lösenden Aufgaben. Die politische Institutionenbildung in den Regionen war damit in doppelter Weise verknüpft: Zum einen zogen neue Aufgaben und Kompetenzen institutionelle Notwendigkeiten nach sich; zum anderen dienten umgekehrt manche institutionellen Arrangements den Regionen dazu, sich im Durcheinander föderativer Zuständigkeiten bestimmte gewinnversprechende Kompetenzen erst einmal anzueignen, um sie dann nach Möglichkeit nicht mehr abgeben zu müssen.

4.3.2 Demokratisierung

Mit Demokratisierung, der zweiten wichtigen Tendenz in der regionalen Institutionenbildung, ist vor allem eine Entwicklung hin zur Legitimation staatlicher Gewalt durch allgemeine, freie Wahlen und zu ihrer dauerhaften Kontrolle durch

¹⁵³ Zu den bilateralen Verträgen vgl. KIRKOW 1997, SCHNEIDER 1997.

gewählte Organe gemeint. Diese Entwicklung vollzog sich jedoch nicht linear, sondern als „stop-and-go“-Prozeß, der sich am besten in drei Phasen beschreiben läßt. Von 1988 bis zum Sommer 1991, in der ersten Phase, erlebten die staatlichen Organe der Sowjetunion noch unter der Führung von Michail Gorbachev auf allen Ebenen einen ersten wesentlichen Demokratisierungsschub, als erst vorsichtig bei der Wahl des sowjetischen Volksdeputiertenkongresses im Frühjahr 1989 und dann ein Jahr später unter weiter liberalisierten Bedingungen auf allen unteren Ebenen der UdSSR echte Konkurrenz und politischer Pluralismus allmählich Einzug in das politische System hielten. In den ersten vollkommen freien Wahlen wählten schließlich im Juni 1991 die Bürger der RSFSR Boris El'cin zu ihrem ersten Präsidenten. Gleichzeitig wurden in Moskau und Leningrad (das bald darauf wieder St. Petersburg hieß) Bürgermeister im Range regionaler Verwaltungschefs direkt von der Bevölkerung gewählt und wurde in Tatarstan als erster unter den Republiken innerhalb der RSFSR eine Präsidentschaftswahl abgehalten. Die Vorbereitungen für eine weitere Demokratisierung der dezentralen staatlichen Strukturen innerhalb Rußlands waren schon getroffen, ein Termin für die Wahlen der regionalen Verwaltungschefs, die die alten Exekutivkomitees (*ispolkomy*) der lokalen Sowjets ablösen sollten, war schon ins Auge gefaßt, als am 19. August 1991 der Putsch reaktionärer KP-Kader Gorbachev zu stürzen und die Reformpolitik zu beenden versuchte.

Mit dem Scheitern des Staatsstreiches begann die zweite Phase des Demokratisierungsprozesses der dezentralen Staatsstrukturen Rußlands. Für diese Phase, die bis zum Sommer 1996 andauerte, waren der Abschied von den alten Sowjets sowie die Entstehung neuer regionaler und lokaler Machtstrukturen, vor allem aber erhebliche Verzögerungen in der Implementierung grundsätzlich schon beschlossener Demokratisierungsschritte kennzeichnend. Als erstes nutzte Präsident El'cin seine neue Stärke, um die vorgesehenen Wahlen zu den regionalen und lokalen Verwaltungschefs um zunächst ein Jahr zu verschieben, und ließ sich statt dessen vom russischen Volksdeputiertenkongreß das Recht einräumen, selbst Ernennungen und Entlassungen vorzunehmen, so wie er es schon unmittelbar nach dem Putsch in einzelnen Fällen praktiziert hatte. In einigen Regionen kamen nun junge, dem Lager der „Demokraten“ nahestehende Reformpolitiker an die Macht, so Boris Nemcov in Nižnij Novgorod und Michail Prusak in Novgorod. Andernorts fanden eher Wechsel zur zweiten Garde oder zur jüngeren Generation der lokalen Nomenklatura statt, ohne daß sich die betreffenden neuen Amtsinhaber bis dahin als demokratische Aktivisten profiliert hatten. Zugleich setzte El'cin persönliche Vertreter in allen Regionen (mit Ausnahme der Republiken) ein, deren Aufgabe darin bestehen sollte, die Tätigkeit der regionalen Behörden zu überwachen

und dem Zentrum zu berichten. Mit diesem Mittel beabsichtigte El'cin, eine effektive Kontrolle im Exekutivapparat des Staates einzuführen.

Der Preis, den Moskau für den administrativen Zugriff auf die regionalen Exekutiven zu zahlen hatte, war hoch: Die Zurückstellung der Wahlen der Verwaltungschefs hatte zur Folge, daß in vielen Regionen Rußlands die zumeist eher konservativen, reformskeptischen Sowjets durch die halbwegs freien Wahlen von 1990 eine bessere demokratische Legitimation vorzuweisen hatten als selbst die „demokratischsten“ unter den Exekutivchefs, die nur auf ihre Ernennung durch den Präsidenten verweisen konnten. Der Aufschub der Demokratisierung bewirkte unter anderem, daß die überfällige Reform der Sowjets ausblieb. Als einzige Maßnahme, um ihre Professionalisierung zu fördern, wurden 1992 die sogenannten „Kleinen Sowjets“ gebildet, eine Art ständiger Ausschüsse, die fortan das Tagesgeschäft der jeweiligen Sowjets übernahmen und vorläufige Entscheidungen bis zur nächsten regulären Sitzungsperiode zu treffen hatten. Neuwahlen zu den regionalen und lokalen Parlamenten waren dagegen politisch nicht durchsetzbar, solange sich nicht auch die Verwaltungschefs den Wählerinnen und Wählern zu stellen hatten.

Bis zum Herbst 1993 gelangte das Thema direkter Wahlen der „Gouverneure“, wie die regionalen Verwaltungschefs zunehmend genannt wurden, immer wieder auf die politische Tagesordnung, doch verstand es Präsident El'cin weitgehend, sich diesem Ansinnen zu entziehen. Immerhin erteilte er im April 1993 acht Regionen eine Sondergenehmigung, Wahlen durchzuführen. Doch sieben von acht Amtsinhabern mußten sich oppositionellen, zumeist kommunistisch orientierten Gegenkandidaten beugen. Für El'cin war dies ein verheerendes Ergebnis, das ihn in der Annahme bestärkte, weitere Wahlen in anderen Regionen würden nur dazu führen, die „Stabilität“ im von ihm gewünschten Sinne zu gefährden.¹⁵⁴

Nach der gewaltsamen Auflösung des Obersten Sowjet im September/Oktober 1993 wiederholte sich die Szenerie von 1991: Gestärkt durch seinen Befreiungsschlag, wenn auch im öffentlichen Ansehen beschädigt, sah Präsident El'cin sich ein weiteres Mal in der Lage, die eigentlich überfälligen Wahlen der Gouverneure auszusetzen sowie jene Verwaltungschefs, die die von ihnen erwartete Loyalität hatten vermissen lassen, aus ihren Ämtern zu entfernen und politisch verlässlichere Nachfolger zu ernennen. Gleichzeitig wurden alle lokalen Sowjets aufgelöst und ihre Kompetenzen den jeweiligen Verwaltungschefs übertragen. Die regionalen Sowjets wurden bis zum Amtsantritt neu gewählter Regionalparlamen-

te weitgehend entmachtet und damit in die erwünschte Selbstauflösung getrieben.¹⁵⁵ Die Neuwahlen, die mit einer erheblichen Verkleinerung der Parlamente gegenüber den alten Sowjets einhergingen (15 bis 50 Abgeordnete), fanden überwiegend im Zeitraum zwischen Dezember 1993 und April 1994 statt. In einigen Regionen dauerte es jedoch bis Ende 1994, ehe den Exekutiven wieder voll beschlußfähige Legislativorgane gegenüberstanden. Bis dahin konnten die Verwaltungschefs weitgehend unkontrolliert schalten und walten. Noch länger hielt die „Alleinherrschaft“ der Exekutive auf der kommunalen Ebene an, die nach der Verfassung vom Dezember 1993 in allen Regionen auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen war, welche zunächst von den neugewählten Regionalparlamenten geschaffen werden mußte. Allen diesen Parlamenten war gemeinsam, daß sie, wie die Staatsduma in Moskau, zunächst nur für zwei Jahre gewählt wurden. Alles in allem dauerte die Phase der nahezu unbeschränkten Exekutivherrschaft in den Regionen bis weit in das Jahr 1995 an, denn selbst die schnellsten unter den Anfang 1994 gewählten Parlamenten benötigten mindestens ein Jahr, um die Machtverhältnisse in ihren Regionen durch ein Regionalstatut (*ustav*) und eine Reihe wesentlicher Gesetze neu zu regeln und damit die von Präsident El'cin per Ukaz erlassenen Übergangsbestimmungen, welche die Grundlage für die umfassende Herrschaft der Gouverneure gebildet hatten, außer Kraft zu setzen.

Anders sah die Situation allerdings in den 21 Republiken aus. El'cins verbindliche Dekrete vom Herbst 1993, mit denen die Sowjets aufgelöst, ihre Kompetenzen den Verwaltungschefs übertragen und Neuwahlen anberaumt worden waren, hatten sich auf die territorialen Gebietseinheiten (*oblast', kraj*), die Städte Moskau und St. Petersburg sowie die Autonomen Kreise (und das Jüdische Autonome Gebiet) bezogen. An die Republiken war dagegen lediglich die „Empfehlung“ ergangen, ihre Staatsorgane entsprechend umzubilden. Moskau dokumentierte damit, daß es den im Föderationsvertrag festgeschriebenen Anspruch der Republiken auf eine selbständige Regelung der inneren staatlichen Ordnung respektierte, auch wenn die entsprechenden Bestimmungen der neuen Verfassung vielen Republikführungen nicht deutlich genug waren und sie diese deshalb ablehnten. Es war weniger der genuine Respekt vor der Eigenständigkeit der Republiken als die Sorge, zur Unzeit einen weiteren politischen Konflikt mit unabsehbaren Folgen zu provozieren, die der russischen Führung ihre Vorsicht diktierte.

¹⁵⁴ ZLOTNIK 1997: 184.

¹⁵⁵ Ukaz Nr. 1617 vom 9.10.1993, Rossijskaja gazeta, 12.10.1993, S. 4.

In der Regel folgten nur jene Republiken El'cins Empfehlung, in denen das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive angespannt war und letztere sich nunmehr in der Lage sah, ihren eigenen Machtanspruch mit dem politischen Rückenwind aus Moskau durchzusetzen. In anderen Republiken, in denen entweder weitgehende Einigkeit in der politischen Führung herrschte oder das Parlament stark genug war, sich einer politisch anders orientierten Exekutive zu widersetzen, blieben die 1990 gewählten Sowjets bis zu den turnusmäßigen Neuwahlen im Frühjahr 1995 unverändert bestehen. Außerdem hatten viele Republiken bereits zwischen 1991 und 1993 das Amt eines direkt gewählten Präsidenten als Chef der Exekutive eingeführt, sich neue Verfassungen gegeben und sich damit so weit von Moskau emanzipiert, daß sie den dortigen politischen Gezeitenwechseln weitaus weniger unterworfen waren als die übrigen Föderationssubjekte.

Diese bereiteten sich im Sommer 1995 allmählich auf eine lange Wahlsaison vor, die im Dezember mit der Wahl zur Staatsduma beginnen und ihren Höhepunkt in den Präsidentschaftswahlen im Juni 1996 finden sollte. Dazwischen standen viele lokale und regionale Wahlen an, da nun auch das föderale Rahmengesetz zur lokalen Selbstverwaltung in Kraft trat¹⁵⁶ – das baldige Kommunalwahlen auch dort verlangte, wo sie noch nicht stattgefunden hatten – und sich die zweijährigen Legislaturperioden der Regionalparlamente ebenfalls ihrem Ende näherten. Außerdem standen in mehr als fünfzig Föderationssubjekten noch immer die ersten direkten Gouverneurswahlen aus, nachdem El'cin sein „Moratorium“ im Oktober 1994 erneut verlängert hatte.¹⁵⁷

Doch einmal mehr griff der Präsident in den Wahlkalender ein. Sichtbar krank, ohne die versprochenen wirtschaftspolitischen Erfolge und auf dem Tiefpunkt seines öffentlichen Ansehens wußte El'cin, daß er im heraufziehenden Wahlkampf um das Präsidentenamt ohne die Unterstützung ihm unterstellter Gouverneure nahezu chancenlos sein würde. So ordnete er im September 1995 per Dekret die erneute Verschiebung der Gouverneurswahlen auf den Dezember 1996 an. Gleichzeitig legte er den regionalen Parlamenten nahe, ihre Legislaturperioden eigenmächtig bis zum Jahr 1997 zu verlängern und kommunale Wahlen ebenfalls bis Ende 1996 auszusetzen. Viele Regionalparlamente machten von dem „Angebot“ Gebrauch und stellten sich erst zwei Jahre später als ursprünglich vorgesehen

¹⁵⁶ Das Gesetz „Über die allgemeinen Organisationsprinzipien der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ (Federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“) wurde am 12. August 1995 von der Staatsduma verabschiedet und trat am 28.8.1995 mit der Unterschrift durch den Präsidenten in Kraft.

¹⁵⁷ Ukaz Nr. 1969 vom 3.10.1994; vgl. GEL'MAN 1998a.

der Wiederwahl. War dieses Vorgehen auch rechtlich höchst fragwürdig (selbst wenn die mancherorts angerufenen Gerichte es überwiegend, jedoch nicht ausnahmslos, durchgehen ließen), so diente es doch mitunter auch der Arbeitsfähigkeit der regionalen Legislativen, die zu diesem Zeitpunkt ein enormes Arbeitspensum zu bewältigen hatten. Anders war die Verschiebung der kommunalen Wahlen zu beurteilen. Sie stärkte vor allem die Macht der Verwaltungschefs und damit eine wesentliche Einflußmöglichkeit des Präsidenten im Wahlkampf. Allerdings unterwarfen sich nicht alle Regionen dem Wunsch El'cins. Manche, wie der *oblast* Belgorod, der eine Vorreiterrolle in der Entwicklung einer modernen lokalen Selbstverwaltungsgesetzgebung spielte, setzten trotz El'cins Dekret für das Frühjahr 1996 Kommunalwahlen an. Auch die Verschiebung der Gouverneurswahlen blieb nicht ohne Ausnahmen: Ein Dutzend Regionen, in denen die Amtsinhaber sich gute Chancen auf einen Wahlsieg ausrechnen konnten, erhielten vom Präsidenten die Sondergenehmigung, zusammen mit der Staatsduma am 17. Dezember 1995 ihren Gouverneur direkt zu wählen.

Endgültig war der Weg für die Durchführung von Gouverneurswahlen in allen Regionen des Landes erst frei, nachdem es El'cin entgegen vielen Erwartungen am 3. Juli 1996 gelungen war, mit Hilfe einer massiven Mobilisierung seiner administrativen Ressourcen und mit geballter Medienunterstützung die Präsidentschaftswahlen für sich zu entscheiden. In der nun einsetzenden *dritten Phase* der Demokratisierung entlud sich der gesamte „Rückstau“ der vorherigen fünf Jahre mit einer großen Zahl lokaler und regionaler Wahlen, die vom Herbst 1996 bis in das Frühjahr 1997 hinein in ganz Rußland abgehalten wurden. Über vierzig regionale Verwaltungschefs (sowie die Präsidenten einiger Republiken) wurden zwischen September 1996 und Januar 1997 gewählt. Hinzu kamen in vielen Regionen Wahlen zum Gebietsparlament und zu den Organen der lokalen Selbstverwaltung (Vertretungskörperschaften und Verwaltungschefs der Städte, Kreise und Gemeinden).¹⁵⁸

Die Vielzahl der Wahlen in so kurzer Zeit brachte auch Nachteile mit sich. Mitunter führte sie zu einer „Ermüdung“ der Wählerinnen und Wähler, die mancherorts die Beteiligung unter 25 Prozent fallen ließ. Als großer Erfolg blieb jedoch Ende 1997 festzuhalten, daß erstmals in der Geschichte in allen Regionen Rußlands – mit Ausnahme der Republik Karatschai-Tscherkessien – demokratisch gewählte Oberhäupter (Gouverneure oder Präsidenten) der jeweiligen Exekutive

¹⁵⁸ Zu den Gouverneurswahlen 1996/1997 vgl. die Analysen von Laura BELIN (1997) und Marc ZLOTNIK (1997).

vorstanden, daß gewählte Parlamente existierten und – außer in einigen Republiken – gewählte lokale Selbstverwaltungsorgane ihrer Arbeit nachgehen konnten. Es zeigte sich auch, daß die Jahre der aufgeschobenen Demokratisierung, insbesondere von der Verabschiedung der neuen Verfassung im Dezember 1993 bis zu den Präsidentschaftswahlen 1996, trotz vieler Hindernisse und des vorübergehenden massiven Übergewichts der Exekutivgewalt keine verlorene Zeit gewesen waren. Auch wenn die Interventionen Moskaus alles in allem eher lähmend als fördernd auf den Demokratisierungsprozeß in den Regionen gewirkt hatten, so gingen doch die meisten Entscheidungsträger in den Regionen immer davon aus, daß eines Tages auf allen Ebenen Wahlen stattfinden würden, und trafen die entsprechenden Vorbereitungen. Die Gesetzgebungsarbeit, die in allen Teilen Rußlands 1994 einsetzte und nach und nach zur Verabschiedung von regionalen Statuten (Verfassungen), Wahlgesetzen sowie Gesetzen zur Organisation der Staatsorgane und der lokalen Selbstverwaltung führte, entwickelte eine „demokratisierende“ Eigendynamik. Viele Regionen waren Ende 1996 „überreif“ für Wahlen. Administratoren und Legislatoren empfanden gleichermaßen Stolz auf die geleistete Vorarbeit und wollten nun endlich deren Früchte in Gestalt funktionierender, demokratisch legitimierter Staats- und Selbstverwaltungsorgane ernten.

Zweifellos waren auf allen Seiten unterschiedlichste politische Motive und Hoffnungen mit der Perspektive demokratischer Prozeduren verbunden und verstanden es die herrschenden Eliten vieler Regionen, aus der durch Wahlen zu erlangenden größeren Unabhängigkeit von Moskau sowohl politisches als auch wirtschaftliches Kapitel zu schlagen. Doch bei alledem war die Bereitschaft, sich an die selbstgeschaffenen Regeln des demokratischen Umgangs zu halten, bemerkenswert groß. Der beste Beweis dafür war, daß Machtwechsel, wo sie das Wahlergebnis verlangte, weitgehend ohne Probleme vollzogen wurden. Mehr als die Hälfte der Gouverneure, die sich Ende 1996 und Anfang 1997 den Wählerinnen und Wählern stellten, mußte eine Niederlage hinnehmen. Keiner von ihnen widersetzte sich dem amtlich festgestellten Ergebnis, und auch die Moskauer Führung beugte sich den aus ihrer Sicht unbefriedigenden Resultaten. Nur in zwei Fällen führten gerichtliche Überprüfungen zu erneuten Wahlen, die die Erfolge der jeweiligen Herausforderer bestätigten.

4.3.3 Differenzierung

Die zunehmende Differenzierung zwischen den Regionen, die mit dem Wegfall der sowjetischen staatlichen Umverteilungspolitik und der Vereinheitlichung propagierenden Ideologie Anfang der neunziger Jahre schnell zutage trat, übte ebenfalls erhebliche Wirkungen auf die regionale Institutionenbildung aus. Als erstes

machten sich die sehr unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen der Regionen und ihr ethno-föderaler Status als Unterscheidungskennzeichen bemerkbar. Zusammen mit der politischen Orientierung der örtlichen Eliten bestimmten sie deren Verhandlungspotential gegenüber dem Zentrum und das Maß an Aufmerksamkeit und Unterstützung, das Moskau den Regionen jeweils zuteil werden ließ. So schufen beispielsweise der Ressourcenreichtum und das Industriepotential großer Republiken wie Tatarstan, Baschkortostan und Sacha/Jakutien sowie das ethnische Konfliktpotential im Nordkaukasus die Voraussetzungen dafür, daß sich Moskau mit dem Föderationsvertrag zum weitgehenden Verzicht auf die Einmischung in die innere staatliche Organisation der Republiken (und damit in nahezu einem Viertel aller Föderationssubjekte mit einem Sechstel der Bevölkerung des Landes) bereit fand.¹⁵⁹

Auch zwischen den übrigen Regionen nahmen die Unterschiede rasch zu. Alles in allem führte dies dazu, daß sich die regionalen politischen Institutionen von Region zu Region in unterschiedlicher Weise und mit verschiedenen Geschwindigkeiten entwickelten. Dabei konnten benachbarte Regionen überraschend unterschiedliche politische Regime ausbilden, wie unter anderem am Beispiel der *oblasti* Nižnij Novgorod und Uljanovsk zu Beginn der neunziger Jahre gezeigt worden ist.¹⁶⁰ Die föderale Politik steckte zwar den Rahmen ab, indem sie Vorgaben für das Timing und die Grundstruktur der regionalen Institutionenbildung machte, deren konkrete Resultate waren jedoch maßgeblich von den jeweiligen politischen Gegebenheiten vor Ort abhängig. Das Spektrum politischer Regimetypen, die sich dabei herausbildeten, reicht von den autokratischen Präsidialregimen in Republiken wie Tatarstan, Baschkortostan und Kalmykien und der Herrschaft „starker“ Gouverneure wie des Moskauer Bürgermeisters Lužkov über sogenannte „präsidentiell-parlamentarische“ Systeme wie in Sverdlovsk und parlamentarische Regierungsformen wie in Udmurtien bis hin zu den prekären ethnischen Proporzsystemen in einzelnen Kaukasusrepubliken.¹⁶¹ Für jedes der von Vladimir Gel'man entwickelten Szenarien des „Ausgangs aus der Unsicherheit“ der Trans-

¹⁵⁹ Hierzu paßt auch die Beobachtung von Daniel TREISMAN (1997), daß die ressourcenreicheren, wirtschaftlich stärkeren ethnischen Gebietseinheiten nach 1990 „separatistischer“ agierten als die weniger reichen.

¹⁶⁰ MAGOMEDOV 1994.

¹⁶¹ Als „präsidentiell-parlamentarisch“ werden Regierungssysteme bezeichnet, die eine Mischform von parlamentarischem und präsidientiellem System bei einem Übergewicht auf der präsidientiellen Komponente darstellen. Um die systematische Erfassung und Typologisierung regionaler Regimetypen in Rußland hat sich insbesondere der Petersburger Politikwissenschaftler Vladimir Gel'man verdient gemacht. Vgl. beispielsweise GEL'MAN 1998a: 67 sowie GEL'MAN 1998b.

formation lassen sich dabei Beispiele finden: Für ein „elite settlement“ und einen „Kampf nach Regeln“ ebenso wie für das „Winner takes all“-Szenario und für den fortgesetzten „Krieg aller gegen alle“.¹⁶²

Dabei fällt es schwer, klare Gesetzmäßigkeiten zwischen bestimmten äußeren Merkmalen einer Region und dem entstandenen politischen Regime auszumachen. Noch 1998 kam Gel'man zu dem Schluß, weder die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen noch historisch-kulturelle Traditionen oder politische Orientierungen ließen sich eindeutig zu bestimmten Regimetypen in Bezug setzen.¹⁶³ Gel'man, wie andere, favorisierte daher den Blick auf die Konstellation der sich herausbildenden und konsolidierenden Eliten als Schlüsselvariable zur Erklärung konkreter institutioneller Ergebnisse.

4.3.4 Konsolidierung der regionalen Eliten

Der politische Umbruch an der Schwelle der neunziger Jahre, die Entmachtung der Kommunistischen Partei, plötzlich von der Zensur befreite örtliche Medien und eine mobilisierte Öffentlichkeit, Entlassungen alter und Ernennungen neuer Verwaltungschefs – all das erschütterte zunächst die lange Zeit so festgefügtten Ordnungen regionaler Eliten in Rußland zutiefst. Schon unter Gorbachev hatte ein großes Revirement eingesetzt. Viele Gebietsparteisekretäre, einst mächtige Statthalter Moskaus vor Ort und Rekrutierungsreserve für höchste politische Weihen im Sowjetstaat, verschwanden nahezu spurlos aus der Öffentlichkeit. Nachfolger kamen – und mußten oft schon nach kurzer Zeit wieder gehen. Zwischen 1991 und 1993 kam hinzu, daß die Umwandlung der alten Sowjetinstitutionen in neue Regionalverwaltungen die Orientierung im Machtgefüge zusätzlich erschwerte. Doch mit der Auflösung der Sowjets und der Verabschiedung der El'cin-Verfassung Ende 1993 kehrte die Perspektive einer dauerhaften Stabilisierung des institutionellen Gefüges in die Regionen zurück. Unter diesen Umständen waren die neuen regionalen Eliten in der Lage, die anstehende Kodifizierung der politischen Institutionen zur Konsolidierung ihrer Machtpositionen zu nutzen.

Eine Reihe von Studien stellte ab Mitte der neunziger Jahre tatsächlich eine Konsolidierung der regionalen Eliten – oft in enger Verbindung von Politik und Wirtschaft – fest und kam bei der Untersuchung ihrer Herkunft überdies zu dem Schluß, daß es sich bei dem umfassenden Personalwechsel, der sich seit den achtziger Jahren in den Regionen ereignet hatte, in erster Linie um einen Generati-

¹⁶² GEL'MAN 2000: 233. Vgl. oben Kap. 3.3.2.

¹⁶³ GEL'MAN 1998a: 67. Zu demselben Befund kommt für die frühen Jahre 1992/93 auch

onswechsel handelte. Das neue Führungspersonal in den Regionen entstammte zu zwischen 70 und 80 Prozent der alten Nomenklatura, hatte jedoch aufgrund des niedrigeren Alters nachgeordnete Positionen besetzt, zumeist auf Stadt- und Rajonebene und im kommunistischen Jugendverband Komsomol.¹⁶⁴ Da die sowjetische Gesellschaft kaum alternative Sozialisations- und Rekrutierungswege kannte, war eine solche Zusammensetzung nicht verwunderlich. Politische Orientierungen waren damit jedoch noch nicht von vornherein festgelegt. Gemeinsam waren der neuen Elite dagegen die im sowjetischen Apparat erlernten Umgangsformen und Verhaltensweisen. Für die Etablierung neuer gemeinsamer „Spielregeln“ der politischen Praxis konnte dies mitunter förderlich sein, allerdings auch für deren enge genetische Verwandtschaft zu den Beziehungsgeflechten und informellen Verhaltenskodizes der Sowjetära.

Die Umstände, unter denen sich die neuen regionalen Eliten nach 1993 jeweils daran machten, die politischen Institutionen in Form von Statuten und Gesetzen zu kodifizieren und damit auf Dauer zu stellen, hatten spürbare Auswirkungen auf die daraus resultierenden Regimetypen. Die genaue Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gouverneur und Parlament, die festgelegten Möglichkeiten der Abberufung bzw. Parlamentsauflösung, vorgesehene Veto-Bestimmungen, Kontrollmechanismen usw. spiegelten in der Regel die Machtverhältnisse in der jeweiligen Region wider. Dort, wo mehrere etwa gleich starke Elitegruppen um die Macht konkurrierten, etablierten sich oft kooperativere institutionelle Arrangements als in jenen Regionen, in denen es nach 1991 *einer* Elitegruppe gelungen war, die unumstrittene Führungsposition zu erlangen. Solche Regionen bildeten zumeist – entsprechend dem „Winner takes all“-Szenario – Verfassungen mit einer besonders starken Exekutive aus.

Ein Kennzeichen für die Konsolidierung der regionalen Eliten ist die Entstehung stabiler Zentren politischer Macht innerhalb der Regionen. Die unumstritten wichtigste Position in fast allen Regionen ist die des Chefs der regionalen Exekutive, also des Gouverneurs oder Präsidenten. Bei ihm ist die Verfügungsgewalt über wesentliche Ressourcen politischer, administrativer und auch wirtschaftlicher Macht angesiedelt. Die Entflechtung von Staat und Wirtschaft ist zwar formal überall weit fortgeschritten, die schlechte wirtschaftliche Lage, verbliebene oder neu erworbene direkte Kapitalbeteiligungen der Regionen und informelle

MCAULEY (1997: 12, Fn. 10).

¹⁶⁴ Zur Herkunft der regionalen Eliten vgl. KUKOLEV 1996: 47, KRYSHANOVSKAYA/WHITE 1996: 728. Die Konsolidierungsthese vertreten unter anderem KUKOLEV (1996), GEL'MAN (1996a) und MELVIN (1998).

Beziehungen sorgen jedoch dafür, daß viele beschäftigungsintensive Unternehmen die Nähe zur Administration und damit zu staatlichen Subventionen suchen, ohne die sie oftmals nicht überleben könnten. Klein- und Mittelbetriebe sind in besonderem Maße auf dem Weg über Gewerbe genehmigungen, Steuerpolitik und Auftragsvergabe vom Wohlwollen der Behörden abhängig, die sich bei ihren Entscheidungen im Zweifel zumeist weniger von rechtsförmigen Verwaltungsvorschriften als von den mitunter willkürlichen Vorgaben der administrativen Spitze leiten lassen. Lediglich dort, wo besonders ertragreiche Unternehmen oder Branchen tätig sind (vor allem im Rohstoffsektor), kann sich das Abhängigkeitsverhältnis umkehren.

Trotz der zentralen Stellung der Administration haben sich in vielen Regionen die jeweiligen Parlamente als konkurrierende oder alternative Machtzentren etabliert. Nachdem sich die 1993/94 gewählten regionalen Volksvertretungen zunächst in einer gegenüber den früheren Sowjets stark geschwächten Ausgangsposition befanden, haben sich viele von ihnen in der Folgezeit zunehmend von der scheinbaren Übermacht der Gouverneure emanzipieren können. Bei den Gouverneurswahlen 1996/97 bildete das Amt des Parlamentsvorsitzenden denn auch in vielen Regionen das Sprungbrett für die aussichtsreichste Gegenkandidatur zum amtierenden Gouverneur – in acht Fällen mit Erfolg.

Zum dritten Machtzentrum ist in fast allen Regionen die Stadtverwaltung der Gebietshauptstadt geworden.¹⁶⁵ Konflikte zwischen Gouverneuren und Hauptstadtbürgermeistern sorgten zum Beispiel in Vladivostok, Nižnij Novgorod und Volgograd für Aufsehen. Andernorts, wie in Novgorod oder Ufa, verstand es der Gouverneur bzw. Präsident, sich rechtzeitig der drohenden Konkurrenz mit politischen Mitteln zu entledigen. Diese Fälle stehen exemplarisch für einen generellen Trend. Dabei spielt eine grundsätzliche Interessendivergenz zwischen Stadt- und Landbevölkerung oft nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr stellt das Amt des Bürgermeisters einer großen, bevölkerungsreichen Stadt eine der wenigen prominenten Positionen dar, die es dem Amtsinhaber erlauben, praktische Verwaltungserfahrung zu sammeln und auf niedrigerer Ebene jenes Geflecht politischer, administrativer und wirtschaftlicher Abhängigkeiten und Beziehungen aufzubauen, das auf regionaler Ebene die Stärke des Gouverneurs ausmacht. Überdies generieren die Hauptstädte zumeist einen hohen Anteil des Steueraufkommens ihrer jeweiligen Region und können damit die erforderliche materielle Grundlage für eine erfolgreiche Wahlkampagne bilden.

¹⁶⁵ AFANAS'EV 1997: 36.

Alle drei genannten Machtzentren zeichnen sich dadurch aus, daß sie erstens eine wichtige Rolle in der Rekrutierung und Sozialisation des politisch-administrativen Führungspersonals übernehmen, daß sie zweitens über Erfahrung mit der Übernahme von politischer Verantwortung und der Verfolgung politischer Konzepte in der Praxis verfügen und daß sie drittens dauerhaft in der politischen Öffentlichkeit präsent sind.

Parteien fallen dagegen als politische Machtzentren in den Regionen nahezu aus. In den neunziger Jahren konnte nur die Kommunistische Partei auf eine stabile und zahlenmäßig große Mitgliederschaft in allen Regionen sowie ein nennenswertes und stabiles Wählerpotential blicken. Doch auch ihr Einfluß auf das politische Geschehen war und ist sehr begrenzt. Nur wenige jener „oppositionellen“ Kandidaten, die sich beispielsweise bei den Gouverneurswahlen 1996/97 gegen den Amtsinhaber durchsetzen konnten, waren prominente Führungsmitglieder der örtlichen KP. In der Regel unterstützte die Kommunistische Partei ihnen „nahestehende“ prominente Kandidaten, die sich aber, einmal im Amt, in aller Regel als unideologische Pragmatiker erwiesen und sich in ihrer Politik von parteipolitischen Vorgaben weitgehend freimachten.¹⁶⁶ Im liberal-demokratischen Lager wie auch im konservativ-zentristischen Spektrum wurden zwar jene Partei-gründungen, -fusionen und -neugründungen, die in Moskau das politische Establishment beschäftigten, auch auf regionaler Ebene mehr oder weniger nachvollzogen, doch die dabei entstehenden regionalen Strukturen verharrten zumeist entweder im Stande kleiner Debattierklubs ideologisch Gleichgesinnter ohne politisches Gewicht oder in der Rolle ideologiefreier Wahlkampfmaschinen im Interesse der örtlichen Machthaber. In einzelnen Regionen etablierten sich besondere regionale Parteien, doch blieb auch dies die Ausnahme.¹⁶⁷ Erst gegen Ende der neunziger Jahre begannen sich die Strukturen eines zukünftigen Parteiensystems abzuzeichnen. Im liberal-demokratischen Lager etablierten sich „Jabloko“ und das zu den Dumawahlen 1999 gegründete Parteienbündnis „Union der rechten Kräfte“ (Sojuz pravych sil, SPS), während im konservativ-zentristischen Spektrum die ebenfalls zu den Wahlen von 1999 gegründete Partei „Einheit“ (Edinstvo) das Erbe von „Unser Haus – Rußland“ (Naš Dom – Rossija, NDR) als „Partei der Macht“ antrat und durch die Fusion mit den Gouverneursparteien „Vaterland“ (Otečestvo) und „Ganz Rußland“ (Vsja Rossija) im Dezember 2001 endgültig zum Sammelbecken

¹⁶⁶ AFANAS'EV 1997: 37.

¹⁶⁷ Das bestuntersuchte Beispiel einer Region mit „eigenen“ Parteien ist der *oblast'* Sverdlovsk, für den GEL'MAN/GOLOSOV (1998) auch ansonsten von einem „abweichenden Fall“ der Bildung eines regionalen Parteiensystems gesprochen haben.

der unter Präsident Putin geeinten Machtelite geworden ist. Doch trotz dieser organisatorischen Konsolidierung, die auch in die Regionen reichte, erfüllen regionale Parteistrukturen noch immer kaum die Rolle von Mittlern bei der politischen Willensbildung und bildet die aktive Beteiligung von Parteien am politischen Entscheidungsprozeß in den Regionen eine seltene Ausnahme. Oft steht bei Gouverneurswahlen die Konkurrenz rivalisierender Industrie- und Finanzgruppen, die sich mit konkurrierenden ambitionierten Politikern verbünden, stärker im Vordergrund als Divergenzen aufgrund parteipolitischer Zugehörigkeit oder unterschiedlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Programmatiken – eine Entwicklung, die sich schon Mitte der neunziger Jahre als dominantes Paradigma abzeichnete.¹⁶⁸

4.4 Vielfalt oder Monotonie? Regionale Regime zwischen Gleichheit und Verschiedenheit

Das Gesamtbild der regionalen Regimebildung in Rußland in den neunziger Jahren ist von großer Widersprüchlichkeit gekennzeichnet und nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Beachtlichen Errungenschaften in der Schaffung formal demokratisch verfaßter Staats- und Selbstverwaltungsorgane stehen beklagenswerte Defizite in der demokratischen Kultur gegenüber. Einerseits werden demokratische Prozeduren grundsätzlich als einzig legitime Form des Machterwerbs akzeptiert. Andererseits kann von einer auch nur annähernden Gleichheit der Wahlchancen für die konkurrierenden Kandidaten selten die Rede sein. Eine zentrale Schwachstelle der regionalen Demokratisierung ist die politische Öffentlichkeit. Neben der Schwäche der Parteien, die letztlich eher Folge als Ursache einer unterentwickelten politischen Struktur ist, trägt auch die Abhängigkeit der Medien zu diesem Zustand bei. Der überwiegende Teil der örtlichen Zeitungen und Fernseh- bzw. Radiosender hängt am Tropf der Regionalbudgets und unterliegt damit der politischen Kontrolle der Gouverneure. Auch private Medien sind in den meisten Regionen ohne finanzielle Unterstützung der regionalen Behörden kaum überlebensfähig, und wo sie es sind, haben sie oft mit mehr oder minder offenen Schikanen und Repressalien seitens der Administrationen zu kämpfen. Dieses Problem potenziert sich im Vorfeld von Wahlen, und selbst in jenen Regionen, in denen konkurrierende Medien existieren und eine kritische Berichterstattung möglich ist, überwiegt in Wahlkampfzeiten die Parteinahme einer Zeitung oder eines Senders für jeweils einen konkreten Kandidaten, während eine unabhängige, um Objektivität bemühte Berichterstattung die seltene Ausnahme dar-

¹⁶⁸ AFANAS'EV 1997: 38.

stellt. Andererseits zeigt die Vielzahl der Wahlsiege oppositioneller Kandidaten oder medialer Außenseiter bei Gouverneurswahlen, daß solcherart manipulierte Wahlkämpfe längst nicht immer den gewünschten Erfolg hervorbringen.

Zudem stehen besonders illiberalen Regionen andere gegenüber, in denen die Demokratisierung deutlich weiter vorangeschritten ist. Auf der einen Seite haben sich vor allem in einigen Republiken unter dem Schutzschirm der beanspruchten „Souveränität“ stark personalisierte Präsidentialregime etabliert, deren politisches Bestreben in erster Linie auf die vollkommene Unterdrückung jeglicher ernsthaften Opposition ausgerichtet ist. Wahlen ohne Gegenkandidaten oder mit nur einem „Alibi“-Gegenkandidaten, überlange Amtszeiten, die Drangsalierung oppositioneller Politiker und die Mißachtung richterlicher Anordnungen sind dabei nur die sichtbarsten Beispiele autoritärer Neigungen bei den jeweiligen Machthabern. Auf der anderen Seite zeigen Beispiele anderer Regionen, daß dort Pluralismus durchaus vorhanden ist und mit der Etablierung alternativer Machtzentren auch politischer Wechsel möglich geworden ist. Machtwechsel werden nahezu routinemäßig vollzogen, konkurrierende Elitegruppen haben zu kooperieren gelernt, und der selbstgesteckte verfassungsmäßige Rahmen politischen Handelns wird von den regionalen Eliten weitgehend eingehalten.

Die starke Ausdifferenzierung der politischen Landschaft hat Autoren wie Vladimir Gel'man, Mary McAuley oder Kathryn Stoner-Weiss dazu veranlaßt, in erster Linie unterscheidende Merkmale bei der Charakterisierung der regionalen Regime hervorzuheben.¹⁶⁹ Andere, wie Jeffrey Hahn, haben im Konzept der „delegativen Demokratie“ ein einigendes Band gefunden, das die prinzipielle Ähnlichkeit der Regime bei unterschiedlich stark ausgeprägten Einzelmerkmalen betont.¹⁷⁰ Allerdings sind sich die beiden Perspektiven näher, als es auf den ersten Blick den Anschein hat.¹⁷¹ Ihr verbindendes Element ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen formaler und informeller Institutionalisierung des politischen Prozesses. Entlang dieser Frage ließen sich die regionalen politischen Regime auf einem Kontinuum abbilden, das zugleich einen Ausschnitt des breiteren Spektrums zwischen liberaler Demokratie und Pseudodemokratie (Larry Diamond) repräsentiert. Wie am Beispiel Baschkortostans im folgenden Kapitel gezeigt werden wird, sind es gerade informelle Institutionen, mit deren Hilfe formal demokratische Arrangements bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt werden können. Der gene-

¹⁶⁹ GEL'MAN 1998b, MCAULEY 1997, STONER-WEISS 1997.

¹⁷⁰ HAHN 2000.

¹⁷¹ Daß beide Perspektiven sich eher ergänzen als ausschließen, ist auch daran zu erkennen, daß auch GEL'MAN (1996a) mit dem Begriff der „delegativen Demokratie“ operiert.

rellen Tendenz zu mehr lokaler Demokratie, die in der postsowjetischen Entwicklung der regionalen politischen Regime in Rußland grundsätzlich ein bestimmendes Element war, konnte sich auf der *formalen* Ebene selbst eine Republik wie Baschkortostan, trotz ihres „Status“ und ihrer Bemühungen, sich gegen politische „Einmischung“ aus Moskau so weit wie möglich zu immunisieren, nur zeitweise und begrenzt entziehen. An der Einführung formal demokratischer Verfassungen und der regelmäßigen Abhaltung von Wahlen führte kein Weg vorbei. Dennoch gelang es den herrschenden Eliten dort wie in anderen Republiken, gestützt auf ein reiches Arsenal informeller Strukturen und klientelistischer Netzwerke hinter einer demokratischen Fassade de facto mehr oder minder autoritäre Herrschaftsformen zu etablieren. In bestimmten Fragen – so bei der Weigerung einzelner Republiken, lokale Verwaltungschefs wählen statt ernennen zu lassen –, spielten zwar auch formale Abweichungen vom vorgesehenen Standard eine wichtige Rolle, doch blieben solche Abweichungen von der stillschweigenden *informellen* Duldung durch Moskau abhängig.

Die föderale Politik folgte keiner einheitlichen Linie. Lange Zeit zögerte das Zentrum eine weitergehende Demokratisierung der regionalen Machtstrukturen aus utilitaristischen Erwägungen hinaus. Dennoch blieb Moskau in der Summe eher treibende als getriebene Kraft im Bemühen um eine Demokratisierung der politischen Institutionen in den Regionen. Auch der Vergleich einzelner Republiken mit so heterogenen Entwicklungen wie beispielsweise in Baschkortostan oder Kalmykien einerseits und in Udmurtien andererseits legt den Umkehrschluß nahe, daß Moskaus Politik auf die Regimebildung in den *nicht*-ethnischen Territorien einen mäßigenden Einfluß hatte und insofern aus einer Demokratisierungsperspektive positiv zu beurteilen ist. Insgesamt folgte auch die Politik des Zentrums einer Logik, die durch die Etablierung formal demokratischer Institutionen einerseits und die gleichzeitige Stärkung gegenläufiger informeller Strukturen andererseits gekennzeichnet war.

Gerade die extremen Beispiele undemokratischer Entwicklung in den russischen Regionen belegen indes: Je fester der politische Prozeß in formalen Spielregeln verankert ist, desto stärker neigt der Regimetypus zum demokratischen Pol des Kontinuums. Je mehr Fragen der formalen Regelung entzogen und informellen Strukturen überlassen sind, desto stärker treten autoritäre Herrschaftsformen in Erscheinung. Die ausführliche Fallstudie im folgenden Kapitel geht daher der Frage nach, welche Faktoren die Entstehung dominanter informeller Institutionen begünstigten. Dabei zeigt sich, daß eine Reihe struktureller Merkmale des sowjetischen Systems bei gegebener Kräftekonstellation und Interessenlage der örtlichen

Elite die entscheidenden Voraussetzungen bildeten. Wichtige Nebenbedingungen waren jedoch die strukturelle politische Schwäche des russischen Zentralstaats im ersten postsowjetischen Jahrzehnt und die Präferenz für kurzfristige politische Erträge anstelle von „Investitionen“ in die politische Zukunft des Landes bei weiten Teilen der politischen Elite im Zentrum wie in den Regionen.

5. Politische Neugründung und institutioneller Wandel in Baschkortostan

Auf der politischen Landkarte Rußlands zählt die Republik Baschkortostan zu den prominenteren unter den insgesamt 89 Regionen, die als sogenannte „Föderationssubjekte“ die Russische Föderation bilden. Unter dem Schutz einer früh erstrittenen „Souveränität“ in wichtigen Bereichen der Innen- und Wirtschaftspolitik bemühte sich die politische Führung der Republik seit dem Beginn der neunziger Jahre, ungeachtet einer allgemeinen Demokratisierungstendenz im Lande die politische Macht fest in der Hand zu behalten und marktwirtschaftlichen Reformmaßnahmen aus Moskau, soweit sie einen Verlust an staatlicher Kontrolle nach sich zu ziehen drohten, nach Kräften entgegenzusteuern. In den föderalen Beziehungen verfolgte die Republik eine Politik möglichst weitgehender Autonomie ohne ernsthafte Separationsbestrebungen. Nachrichten über Vorfälle staatlicher Repression gegen oppositionelle Politiker und kritische Medien erregten immer wieder die gesamtrussische Öffentlichkeit, blieben aber weitgehend ohne politische Folgen für die Republikführung, die es geschickt verstand, sich gegen eine „Einmischung von außen“ zu immunisieren.

Anders als in den meisten Regionen Rußlands, in denen die politischen Erschütterungen der Jahre 1991 und 1993 sowie später durchgeführte regionale Wahlen mindestens einen Machtwechsel mit sich brachten, hat es in Baschkortostan einen genuin *nach*sowjetischen Machtwechsel nicht gegeben. Diese Kontinuität ist nicht in erster Linie das Ergebnis eines besonderen Konservatismus der baschkirischen Bevölkerung. Vielmehr verdankt sie sich der spezifischen Entwicklung des politischen Regimes in Baschkortostan. In einer besonderen Weise, die im folgenden näher untersucht wird, wirkten föderale und lokale Einflüsse, individuelle und strukturelle Faktoren so zusammen, daß hinter einer demokratischen Fassade eines der autoritärsten regionalen Regime in der Russischen Föderation entstehen und sich konsolidieren konnte. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die Durchdringung der formalen Institutionen durch informelle Strukturen, Regelungen und Abhängigkeitsbeziehungen im Interesse des Machterhalts einer dominanten Akteursgruppe. Der Einfluß Moskaus auf die Entwicklung in der Republik blieb demgegenüber eng begrenzt, das El'cin-Regime erkaufte sich – im

Interesse des eigenen Machterhalts – politische Stabilität um den Preis der Nichteinmischung in „innerbaschkirische“ Angelegenheiten.

Die folgende Einleitung gibt zunächst einen Überblick über die wichtigsten Etappen der postsowjetischen politischen Geschichte Baschkortostans und erörtert daran anschließend die Frage, wie eine sinnvolle Periodisierung dieser Geschichte entlang den Kriterien der Systemwechsel-Forschung vorgenommen werden kann. In den folgenden Abschnitten wird dann, ausgehend von der vorgeschlagenen Phaseneinteilung, eine detaillierte Analyse des System- und Institutionenwandels in Baschkortostan vom Anfang der neunziger Jahre bis zum Ende der Amtszeit Präsident El'cins vorgenommen. Die Entwicklung seit dem Jahr 2000 wird in einem abschließenden Ausblick behandelt, ist aber nicht mehr Gegenstand eingehender Betrachtungen. Für ein eindeutiges Urteil, inwieweit es sich dabei um eine qualitativ neue Phase der regionalen Politik in Rußland oder eher um eine Fortsetzung der Ära El'cin mit leichter Akzentverschiebung in der Außenwirkung handelt, ist es nach knapp zwei Jahren noch zu früh.

5.1 Einleitung: Der „baschkirische Weg“ der Transformation

In Baschkirien¹⁷² verlor die Kommunistische Partei ihre Macht bereits im Frühjahr 1990 an den neugewählten Obersten Sowjet der Autonomen Republik, genauer: an dessen Präsidium und seinen Vorsitzenden, Murtaza Rachimov. Unter seiner Führung folgte Baschkirien ein halbes Jahr später, am 11. Oktober 1990, dem Vorbild der benachbarten Republik Tatarstan¹⁷³ und erklärte seine „staatliche Souveränität“. Fortan vollzog sich die Entwicklung der politischen Basisinstitutionen in Baschkirien im Wechselspiel zwischen endogener Dynamik und der Reaktion auf exogene Impulse. Die Moskauer Politik gab oftmals Anstöße für bestimmte Entwicklungen innerhalb der Republik, doch Richtung und Ausgang dieser Entwick-

¹⁷² In der offiziellen Sprachregelung hat das turksprachige „Baschkortostan“ (*Baškortostan*) das russischsprachige „Baschkirien“ (*Baškirija*) Anfang 1992 ersetzt, als die Baschkirische SSR (bis 1990: ASSR) in Republik Baschkortostan umbenannt wurde. Die Verwendung der beiden Bezeichnungen lehnt sich im folgenden an den russischen Sprachgebrauch an, wo „Baschkortostan“ im engeren Sinne das politische Gebilde der Republik seit dieser Umbenennung (die in etwa mit der Unterzeichnung des Föderationsvertrags zusammenfällt) meint, während „Baschkirien“ ein umfassenderer Begriff ist, der auch die historische und geographische Dimension konnotiert. Da es hier um politische Institutionenbildung geht, wird für die Zeit ab 1992 vorwiegend von „Baschkortostan“ die Rede sein. Interessant ist, daß das offizielle Presseorgan der Republik, *Sovetskaja Baškirija*, nach wie vor die traditionelle russische Bezeichnung im Namen führt (von der Kontinuität des Wortes *sovetskaja* ganz abgesehen).

¹⁷³ Tatarstan erklärte sich am 30. August 1990 für souverän, in erster Linie als Gegenreaktion auf die russische Souveränitätserklärung vom 12. Juni 1990. Rußland, so der Standpunkt in Tatarstan, habe mit seiner unbestimmten Erklärung die souveränen Rechte der Völker der RSFSR usurpiert (SWB, 19.6.1990).

lungen waren weitgehend von den Strukturen, Interessen und Kräfteverhältnissen vor Ort bestimmt.

Dem „frühen Machtwechsel“ vom März 1990 – der zugleich eine tiefgreifende Veränderung der Gewichte zwischen den politischen Institutionen signalisierte: von der Parteiherrschaft zur „Sowjetherrschaft“ im wahren Wortsinne – folgte eine Phase des Machtkampfes zwischen Oberstem Sowjet und Regierung der Republik um die führende Rolle im neuen Regime. Im Herbst 1992 entschied Rachimov als Vorsitzender des Obersten Sowjets diesen Machtkampf für sich. Damit begann eine erste Phase der Konsolidierung, die bis in den Herbst 1993 reichte und in der Rachimov seine Position an der Spitze der Republik ausbaute und gegen etwaige neue Konkurrenz absicherte. Zugleich vollzog sich die institutionelle Entwicklung in der Republik in jener Phase im Windschatten der Neuordnung der föderalen Beziehungen in Rußland, bei der sich Baschkortostan eine herausgehobene Stellung sicherte. Den Föderationsvertrag vom 31. März 1992 unterzeichnete es als einziges Föderationssubjekt unter schriftlich fixiertem Vorbehalt. Zugleich beanspruchte die Republik vollkommene Haushaltshoheit gegenüber der Föderation und stellte Anfang 1992 Transfers an das föderale Budget nahezu vollständig ein.¹⁷⁴ Außerdem verpflichtete der Oberste Sowjet in Ufa alle Behörden in der Republik auf den Vorrang der baschkirischen Rechtsnormen, insbesondere der Souveränitätserklärung von 1990, und kappte dadurch weitgehend deren Unterstellung unter die entsprechenden föderalen Behörden.

Im Frühjahr 1993 spitzte sich in Moskau die Konfrontation zwischen Präsident El'cin und dem Oberstem Sowjet der RF zum ersten Mal gefährlich zu. Als die Bevölkerung am 25. April aufgerufen war, in einem als „Vertrauensabstimmung“ konzipierten Referendum einen Ausweg aus der Sackgasse zu weisen, ließ die baschkirische Führung ihre Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig über die Frage einer weitgehenden Souveränität der Republik abstimmen und sicherte sich im Angesicht der Moskauer Querelen eine komfortable Dreiviertelmehrheit für die von ihr so genannte Politik der „ökonomischen Selbständigkeit“. Im seit 1990 bestehenden System eingerichtet, durch den gewonnenen Machtkampf an der Republikspitze bestärkt und mit einem indirekten Vertrauensvotum ausgestattet, sah Rachimov daraufhin keine Notwendigkeit einer weiterreichenden Reform des politischen Systems in seiner Republik. Doch die Ereignisse vom Oktober 1993,

¹⁷⁴ MAKFOL/PETROV (HRSG.) 1995: 136f. Das föderale Finanzsystem in der RF sieht eigentlich vor, daß die Finanzbehörden auf der Ebene der Föderationssubjekte für die Eintreibung aller Steuern zuständig sind und die föderalen Steuern je nach Festlegung im föderalen Haushaltsgesetz ganz oder teilweise an das Zentrum überweisen.

insbesondere El'cins Entsowjetisierungskampagne nach der gewaltsamen Auflösung des russischen Parlaments, zwangen die baschkirische Führung zum Handeln. Sie brauchte eine frische Legitimation. Per Verfassungsänderung wurde binnen weniger Wochen ein Präsidialsystem eingeführt; am 12. Dezember 1993, zusammen mit den russischen Parlamentswahlen und dem Verfassungsreferendum, wählte die Bevölkerung Baschkortostans Murtaza Rachimov mit deutlicher Mehrheit zum Republikpräsidenten; und wenige Tage später, noch vor der Amtseinführung des Präsidenten, verabschiedete der baschkirische Oberste Sowjet eine gänzlich neue Republikverfassung, die nunmehr ganz auf das Präsidialsystem zugeschnitten war. Nach dem *frühen Machtwechsel* vom Frühjahr 1990 fand im Herbst 1993 ein *formaler Regimewechsel ohne Machtwechsel* statt.

Formal mit einer Machtfülle ausgestattet, die der des Präsidenten in der russischen Verfassung ähnelte, richtete Rachimov sein Augenmerk fortan darauf, seinen Handlungsspielraum bis aufs äußerste auszudehnen und sich Anfechtungen seiner Position durch gesamtrossische Demokratisierungs- und Dezentralisierungstendenzen zu widersetzen. Insbesondere die föderale Rahmengesetzgebung zum Wahlrecht (Dezember 1994) und zur lokalen Selbstverwaltung (August 1995) begann, die Vollmachten des baschkirischen Präsidenten zu bedrohen.

Zugleich bemühte sich Rachimov zunehmend um konstruktive Beziehungen zu Moskau. Am 3. August 1994, wiederum wenige Monate nach Tatarstan und insgesamt als dritte Republik in der RF, schloß Baschkortostan mit dem Zentrum einen bilateralen „Vertrag über die Abgrenzung der Zuständigkeiten und die gegenseitige Übertragung von Vollmachten“¹⁷⁵ – ein Dokument, das seither in Ufa zusammen mit der Souveränitätserklärung von 1990 und dem Föderationsvertrag samt baschkirischem Zusatzprotokoll von 1992 als entscheidende normative Grundlage der Beziehungen zwischen Republik und Föderation hochgehalten wird. Nach Abschluß des Vertrages kehrte Baschkortostan in das föderale Finanzsystem Rußlands zurück. 1995 trat Rachimov persönlich der Leitung des als „Partei der Macht“ unter dem russischen Ministerpräsidenten Černomyrdin gegründeten Wahlblocks „Unser Haus Rußland“ bei und beauftragte einen engen Vertrauten mit dem Aufbau einer baschkirischen Unterorganisation (die allerdings unter

¹⁷⁵ Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Baškortostan „O razgraničenii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Baškortostan“. Der Vertrag zwischen Tatarstan und der RF wurde am 15.2.1994 unterzeichnet. Am 1.7.1994 folgte ein Vertrag mit Kabardino-Balkarien. Für eine Übersicht über die später geschlossenen Verträge vgl. SCHNEIDER 1997.

einem anderen Namen firmierte – „Unser Baschkortostan“ – und auch sonst kaum wie eine regionale Parteigliederung agierte, sondern eher dem gleichen Zweck diente wie NDR auf russischer Ebene: die Wahl ausgewählter Kandidaten in die Parlamente zu sichern).¹⁷⁶

Im März 1995 wählte Baschkortostan ein neues Parlament, nunmehr nach der seit 1993 geltenden Republikverfassung. Bis dahin hatte noch der alte Oberste Sowjet amtiert. Wahlrecht und Tradition sorgten dafür, daß die beiden Kammern des neuen Parlaments größtenteils von Verwaltungsleuten besetzt wurden, die ihre berufliche Stellung Rachimov persönlich zu verdanken hatten. Da die neue Legislative vorwiegend aus ehrenamtlichen Mandatsträgern bestand, blieb der größte Teil von ihnen auch über den Wahltag hinaus in der Verwaltung tätig und war damit dem Präsidenten nicht nur verpflichtet, sondern beruflich unmittelbar unterstellt. Rachimovs Macht und Einfluß in der Republik hatten ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Hinter der Fassade eines demokratischen Rechtsstaates war es dem Präsidenten gelungen, sowohl eine ernsthafte politische Opposition auszuschließen als auch eine wirksame politische Kontrolle der Exekutive durch Parlament oder Gerichte zu unterbinden.

Im Vorfeld der Wahlen zur russischen Präsidentschaft 1996 nahm Rachimov zunächst eine unklare Haltung ein. Nach dem ersten Wahlgang jedoch, der in Baschkortostan den Vorsitzenden der Kommunistischen Partei (KPRF), Gennadij Zjuganov, mit knapp 42 % deutlich vor Boris El'cin sah, rußlandweit aber einen Sieg El'cins in der Stichwahl erwarten ließ, begann Rachimov, massiv Wahlkampf für den amtierenden Präsidenten zu betreiben. Gerüchten, er habe sich im Wahlkampf insgeheim auch mit Zjuganov abgesprochen, widersprach er nun energisch. Das Ergebnis war bezeichnend: In der Stichwahl erhielt El'cin in Baschkortostan 51 % der Stimmen, was einen außergewöhnlichen Zuwachs um fast 17 Prozentpunkte bedeutete. Zjuganov hatte dagegen weniger als eineinhalb Prozentpunkte hinzugewinnen können.¹⁷⁷ Die Unterstützung, die Boris El'cin nicht nur in Baschkortostan, sondern auch in Tatarstan und in anderen auf Abgrenzung bedachten Republiken von offizieller Seite erhielt, war ein deutliches Signal dafür, daß die Führungen dieser Republiken mit ihrer bisherigen Position im russischen Machtgefüge nicht unzufrieden waren. Zumindest war ihnen klar, daß sie von einem neuen Präsidenten, der versuchen würde, mehr zentrale Kontrolle über die Regionen auszuüben, als El'cin dies bislang getan hatte, nichts Gutes erwarten

¹⁷⁶ IGPI Monitoring Baškortostan 9/1995.

¹⁷⁷ Die Wahlergebnisse sind berechnet nach der nach Regionen aufgeschlüsselten Übersicht bei

konnten und daß es einer weiteren Zusammenarbeit mit El'cin dienlich war, ihm zu einem guten Wahlergebnis zu verhelfen.

Doch auch ohne einen Machtwechsel an der russischen Staatsspitze nahm der föderale Druck auf die von Baschkortostan beanspruchte „Souveränität“ in der zweiten Hälfte von Rachimovs fünfjähriger Amtszeit allmählich zu. Das Konzept der „ökonomischen Selbständigkeit“ stand auf immer wackeligeren Beinen, je mehr in der russischen Volkswirtschaft jene Branchen, die ihre Umstrukturierung aus der einstigen Staatswirtschaft erfolgreich bewältigt hatten, an Bedeutung gewannen. Der „besondere Weg“ Baschkortostans drohte in eine Sackgasse zu führen.¹⁷⁸ Zugleich begannen die föderalen Staatsorgane, vor allem die Legislative, auf die Einhaltung föderaler Rahmengesetzgebung auch in den Republiken zu dringen und sich dazu der Justiz zu bedienen. Anfang 1998 mußte die Republik Baschkortostan zwei bedeutende Niederlagen vor russischen Gerichten hinnehmen: Ende März kassierte der Oberste Gerichtshof der RF die baschkirische Gesetzgebung zur Kommunalverwaltung, wonach die Chefs der lokalen Verwaltungen in der Republik vom baschkirischen Präsidenten ernannt und abgesetzt werden konnten, während die föderale Rahmengesetzgebung zur lokalen Selbstverwaltung die Direktwahl durch die Bevölkerung vorsah.¹⁷⁹ Damit war eine der zentralen Säulen in Rachimovs Machtgebäude bedroht. Nur einen Monat später fielen vor dem Verfassungsgericht der RF jene Bestimmungen der baschkirischen Verfassung und des Präsidentenwahlgesetzes durch, welche die Wählbarkeit zum Präsidentenamt in Baschkortostan nach Auffassung der Verfassungsrichter in unzulässiger Weise einschränkten. Anforderungen in bezug auf Mehrsprachigkeit, Wohnsitz und Alter hätten mehr als 80 % der Wahlberechtigten in der Republik gar nicht erst bis zur Kandidatur für das Amt des Präsidenten kommen lassen, darunter die meisten ernsthaften Konkurrenten Rachimovs. Wieder konnten sich die Richter auf die föderale Gesetzgebung beziehen, gegen die die baschkirischen Bestimmungen eindeutig verstießen.¹⁸⁰

Wie zuletzt im Herbst 1993 drohten nun auch im Frühjahr 1998 von außen erzwungene Veränderungen der politischen Institutionen der Republik die Position der Machthaber zu schwächen. Diese reagierten darauf ähnlich wie fünf Jahre zuvor, indem sie kurzerhand die Spielregeln zu den eigenen Gunsten veränderten:

NNS (<http://www.nns.ru>; Download 24.1.1998).

¹⁷⁸ CHABIBULLIN 1998.

¹⁷⁹ Kommersant daily, 28.3.1998; RFE/RL Newslines 2, Nr. 62 (31.3.1998), Part 1; IEWS Russian Regional Report (Internet Edition) 3, Nr. 13 (2.4.1998).

¹⁸⁰ Kommersant daily, 28.4.1998; RFE/RL Newslines 2, Nr. 83 (30.4.1998), Part 1.

Unter fragwürdigen Umständen wurden kurzfristig für den Juni 1998 vorgezogene Präsidentschaftswahlen anberaumt. Alle ernsthaften Konkurrenten Rachimovs wurden von einer Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen, in denen sich der amtierende Präsident entsprechend problemlos für eine neue Amtszeit bestätigen ließ. Zwar urteilte der russische Oberste Gerichtshof sechs Wochen später, der Ausschluß zweier Mitbewerber sei illegal gewesen, doch zu einer formalen Annullierung des Wahlergebnisses kam es nicht.

Mit der wirtschaftlichen und politischen Krise des Sommers 1998 erlitten die Bemühungen Moskaus, auf das politische Geschehen in den Regionen stärkeren Einfluß zu nehmen, einen Rückschlag. Die finanziellen Verteilungsspielräume, die dem föderalen Zentrum als wesentliches Instrument zur „Zähmung“ der Regionen gedient hatten, waren verschwunden. Wie in jeder akuten Krise war wieder die Stunde der lokalen Lösungen, der „Macher vor Ort“ gekommen. Der Kampf um die Nachfolge Boris El'cins, der spätestens mit der Ernennung Evgenij Primakovs zum russischen Ministerpräsidenten im September 1998 zum beherrschenden Hintergrundthema der Moskauer Politik wurde, stärkte die Rolle der Regionen gegenüber dem Zentrum zusätzlich. Über ein Jahr lang, bis zu den Dumawahlen im Dezember 1999, wähnten sich viele Chefs der regionalen und republikanischen Exekutiven in der Rolle der „Königsmacher“.

Der fulminante Aufstieg Vladimir Putins vom Überraschungsministerpräsidenten zum unbesiegbaren Präsidentschaftskandidaten innerhalb eines guten halben Jahres bereitete diesen Ambitionen ein jähes Ende. Wie viele seiner prominenten Kollegen hatte auch Baschkortostans Präsident Rachimov auf ein Bündnis mit dem populären Primakov gesetzt und sich damit verkalkuliert. Nach dem Erfolg des Kreml-Blocks „Einheit“ bei den Dumawahlen schwenkte Rachimov in einer raschen Kehrtwendung auf die Putin-Linie ein. Nachdem das Projekt „Königsmacher“ gescheitert war, setzte der baschkirische Präsident nun alles daran, sich dem absehbar neuen Präsidenten Rußlands als verlässlicher Partner anzudienen. Die politische Initiative war jedoch an Moskau zurückgefallen, und die Stärkung der föderalen Staatsmacht auf Kosten regionaler Eigenständig- und Eigenwilligkeit zählte zu den ersten Projekten, die Putin als neugewählter Präsident kurz nach seiner Vereidigung im Mai 2000 in die Wege leitete. Mit zweijähriger Verzögerung setzte sich in Baschkortostan nun fort, was sich bereits im Frühjahr 1998 abgezeichnet hatte: Vor allen innenpolitischen Fragen entwickelte sich die Verteidigung der Sonderrechte und der politischen Handlungsspielräume im Verhältnis zum föderalen Zentrum zur Existenzfrage des politischen Regimes, das sich über die vergangenen zehn Jahre hinweg in der Republik hatte etablieren

können. Während die innenpolitische Regimekonsolidierung weitgehend abgeschlossen war und dabei alle Insignien autoritärer Herrschaft aufwies, blieb der Absicherung nach außen die letzte Konsolidierung versagt.

Eine Periodisierung der hier skizzierten politisch-institutionellen Entwicklung Baschkortostans auf der Grundlage des in Kapitel 2.2 erörterten Verlaufs von Systemwechseln mit dem „Ende des alten Regimes“, der „Institutionalisierung des neuen Regimes“ und der „Konsolidierung des neuen Regimes“ scheint auf den ersten Blick unproblematisch zu sein. Für Systemwechsel mit Zielrichtung Demokratie hat Merkel zur Eingrenzung der entscheidenden mittleren Phase (die bei ihm wahlweise „Institutionalisierung der Demokratie“ und „Demokratisierungsphase“ heißt) formuliert: „Die Demokratisierungsphase beginnt, wenn die Kontrolle der politischen Entscheidungen den alten autoritären Herrschaftseliten entgleitet und demokratischen Verfahren überantwortet wird, deren substantielle Ergebnisse sich a priori nicht mehr bestimmen lassen [...] Die Demokratisierungsphase endet, wenn die neue, demokratische Verfassung verabschiedet ist und diese den politischen Wettbewerb wie die politischen Entscheidungsverfahren verbindlich normiert.“¹⁸¹ Zwar ist im Falle Baschkortostans das Rahmenmodell eines „Übergangs zur Demokratie“ nur leidlich angemessen. Jedoch lassen sich die zitierten Kriterien, ihrer Nebenbedingungen entkleidet, durchaus auf den vorliegenden Fall anwenden, ergibt sich doch die Abweichung der Realität von der erwünschten demokratischen „Norm“ gerade aus der für manche Transformationstheoretiker irritierenden Entkoppelung formaler Merkmale von ihren vermuteten Effekten: Den alten Herrschaftseliten entgleitet die Macht, demokratische(re) Verfahren werden etabliert, aber dennoch bleiben Entscheidungsverfahren nicht grundsätzlich ergebnisoffen; eine scheinbar demokratische Verfassung wird verabschiedet, formal finden ihre Normen auch Anwendung, aber zugleich kann von einem fairen politischen Wettbewerb und durch die Verfassung wirksam beschränkten Entscheidungsprozessen keine Rede sein. Verzichtet man daher auf die in dem angeführten Zitat formulierten Nebenbedingungen, so folgt aus den Kriterien des Machtverlusts der alten Herrschaftseliten und der Verabschiedung einer neuen Verfassung eine plausible Phasenunterteilung, die auch für solche Fälle des Regimewechsels zugrundegelegt werden kann, die zwar formal einer Demokratisierung nahezukommen scheinen, im Ergebnis aber nicht zu einer konsolidierten Demokratie führen.

¹⁸¹ MERKEL 1999: 137.

Im Falle Baschkortostans folgt daraus, daß die zentrale zweite Phase, die Institutionalisierung des neuen Regimes, zwischen dem „frühen Machtwechsel“ im März 1990, also den Wahlen zum neuen Obersten Sowjet, und der Verabschiedung einer neuen Verfassung im Dezember 1993, also dem „formellen Regimewechsel ohne Machtwechsel“, zu verorten wäre. Vorher, etwa vom Beginn der Politik der „Perestrojka“ bis zum März 1990, könnte demnach von der Auflösung des alten Regimes gesprochen werden (wobei die genaue Datierung des Beginns von untergeordneter Bedeutung ist). Und seit dem Dezember 1993 wäre von der Phase der Regimekonsolidierung zu sprechen, die indes auch acht Jahre später kaum als abgeschlossen betrachtet werden kann, da die Regimestabilität letztlich von einem dem Regime externen und nur begrenzt beeinflussbaren Faktor abhängig bleibt: der Duldung rechtswidriger Praktiken durch Moskau. Die zentrale Institutionalisierungsphase zerfällt aus machtpolitischer Perspektive ihrerseits in zwei Etappen: eine Etappe des Machtkampfs, die bis in den Herbst 1992 andauert, und eine darauf folgende Etappe der schrittweisen Umsetzung der erlangten Macht in formale Institutionen.

Im folgenden werde ich von dieser Periodisierung ausgehen, doch soll nicht verschwiegen werden, daß die vermeintliche Eindeutigkeit dieser Einteilung sofort verschwimmt, sobald nicht allein formale Merkmale, sondern auch informelle Kriterien in die Betrachtung einbezogen werden. Tatsächlich ereignete sich der Kontrollverlust der alten Herrschaftseliten in Baschkortostan im Frühjahr 1990 nicht schlagartig mit der Konstituierung eines neuen Obersten Sowjets. Vielmehr wuchs dessen Präsidium erst nach und nach in die Rolle des neuen Entscheidungszentrums hinein. Zudem waren die neuen Kader zu großen Teilen auch Mitglieder der alten Elite gewesen. Schwerer als der Personalaustausch, der in ähnlichem Maße auch unter den Vorzeichen relativer Systemkontinuität hätte stattfinden können, wog die allmähliche Neuverteilung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und inneradministrativen Hierarchieverhältnissen, die sich im noch-sowjetischen System – aber schon ohne einflußreiche lokale Parteiorgane – im Laufe der Jahre 1990 und 1991 nach und nach vollzog. In diesem Zeitraum überlagerten sich also Phänomene der Regimeauflösung und der Institutionalisierung des neuen Regimes. In ähnlicher Weise läßt sich auch eine ausgedehnte Überlappungsphase zwischen Institutionalisierung und Konsolidierung von Ende 1992 bis Anfang 1996 konstatieren. Eine Reihe von Änderungen der alten sowjetischen Republikverfassung stellten noch vor dem Dezember 1993 den machtpolitischen Wettbewerb in Baschkortostan auf eine neue, formal demokratischere Grundlage, als sie im sowjetischen System gegeben gewesen war. Auf dieser institutionellen Basis konnte, nachdem erst Ministerpräsident Mirgazjamov gestürzt war, die Kon-

solidierung des Rachimov-Regimes noch vor der Einführung des Präsidentenamtes beginnen. Umgekehrt war mit der Verabschiedung der neuen Verfassung im Dezember 1993 und der zeitlich damit zusammenfallenden Präsidentenwahl die Kodifizierung aller wesentlichen Spielregeln des politischen Wettbewerbs noch keineswegs abschließend vorgenommen. Aus machttaktischen Überlegungen heraus gelangte dieser Prozeß erst rund zwei Jahre später, im Januar 1996, mit einer folgenreichen Veränderung der Abstimmungsprozedur im neuen Parlament zu seinem vorläufigen Abschluß. Im allgemeinen eilte in den Jahren 1992 bis 1995 die informelle Institutionalisierung der formalen voraus. So kodifizierte die Verfassung vom Dezember 1993 im wesentlichen den bis dahin erreichten machtpolitischen „Zwischenstand“. Wo dagegen aus der Perspektive Rachimovs „Wünschenswertes“ noch nicht mehrheitsfähig war, blieb die Verfassung überraschend vage und ließ so Spielraum für spätere einfachgesetzliche Regelungen. Die verbliebenen Lücken wurden in der Regel zunächst mit informellen Regelungen gefüllt, ehe die formale Kodifizierung folgte.

5.2 Das Ende des alten Regimes

5.2.1 Die Baschkirische ASSR am Vorabend des Umbruchs: Land, Bevölkerung und Wirtschaftsstruktur

Die Republik Baschkortostan erstreckt sich über eine Fläche von 143.600 km² (das entspricht 40 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland) zwischen dem Südrural und dem Wolgagebiet. Sie grenzt im Westen an die Republiken Tatarstan und Udmurtien, im Norden an die Gebiete (*oblasti*) Perm und Sverdlovsk, im Osten an das Gebiet Čeljabinsk sowie im Süden und Südwesten an das Gebiet Orenburg. Damit verfügt Baschkortostan über keinen unmittelbaren Zugang zu einem der Nachbarländer der Russischen Föderation. Allerdings trennt die Republik an ihrer südlichsten Stelle nur ein ca. 50 km schmaler Streifen des Orenburger Gebiets von der Grenze zu Kasachstan.

Mit 4,1 Mio. Einwohnern¹⁸² ist Baschkortostan noch vor dem bekannteren Tatarstan die bevölkerungsreichste unter den 21 Republiken Rußlands. Im Vergleich aller Föderationssubjekte steht es demographisch an siebter Stelle und zählt damit zu den „Schwergewichten“ in der Russischen Föderation. 1989, bei der letzten sowjetischen Volkszählung, bildete die Titularethnie der Baschkiren mit einem

¹⁸² Stand 1.1.1999; nach <http://www.pfo.ru/main/?id=950> (offizielle Internetseite des Präsidentenvertreters im Wolgabezirk), download 23.11.2000.

Anteil von 22 % nur die drittgrößte Bevölkerungsgruppe in der Republik – nach Russen mit 39 % und Tataren mit 28 %. Russen stellen vor allem in der Hauptstadt Ufa die absolute Mehrheit der knapp 1,1 Millionen Einwohner¹⁸³, während Tataren und Baschkiren jeweils in verschiedenen ländlichen Regionen überwiegen. Seit den siebziger Jahren hat allerdings der Anteil der Baschkiren an der städtischen Bevölkerung in der Republik kontinuierlich zugenommen – von knapp 10 % 1970 auf 14,5 % im Jahre 1989.¹⁸⁴

Die heutige „Republik Baschkortostan“ ist aus der Baschkirischen Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik hervorgegangen. Die Baschkirische ASSR war eine von 16 Autonomen Republiken innerhalb der RSFSR, die formal einen besonderen Status gegenüber den territorialen Verwaltungseinheiten, den *oblasti* und *kraja*, innehatten. Damit sollte, jedenfalls gemäß der offiziellen Ideologie, den jeweiligen einheimischen Titelnationen aufgrund ihrer Minderheitensituation in Rußland ein besonderer Schutz zukommen. In den nationalen Gebietseinheiten der Sowjetunion, zu denen innerhalb der RSFSR neben den Autonomen Republiken noch weitere fünfzehn Autonome Gebiete und Autonome Kreise zählten, hatten die jeweiligen Nationalsprachen offiziellen Status, was Ausdruck kulturellen Selbstbestimmungsrechts sein sollte, und die Republiken besaßen darüber hinaus eigene Verfassungen. Tatsächlich wurde jedoch der formal vorhandene Föderalismus in der RSFSR wie in der Sowjetunion insgesamt durch die Praxis des „demokratischen Zentralismus“, d. h. der durch die Kommunistische Partei vermittelten administrativen Kommandostruktur, bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt.

In vorsowjetischer Zeit hatten die Baschkiren rund drei Jahrhunderte lang, seit der Ausdehnung des Zarenreiches in den Wolga-Ural-Raum im 16. Jahrhundert, unter russischer Oberherrschaft gestanden. Als muslimisches Turkvolk, das eng mit den Tataren verwandt ist, wurden sie diesen zumeist als Untergruppe zugerechnet. Eine Reihe von Aufständen im 17. und 18. Jahrhundert wies sie als unbequeme Untertanen der russischen Zaren aus, die darauf mit Zentralisierungsmaßnahmen reagierten. Die Einwanderung russischer Siedler zwang die Baschkiren, ihre auf weite Weideflächen angewiesene nomadische Lebens- und Wirtschaftsweise aufzugeben. Im 19. Jahrhundert brachte die beginnende Industrialisierung eine neue Einwanderungswelle in die Wolga-Ural-Region, die die Baschkiren allmählich zur Minderheit in ihrem Siedlungsgebiet werden ließ. Anfang des

¹⁸³ GOSKOMSTAT 1994a: 23.

¹⁸⁴ KULTCHIK 1992: 11.

20. Jahrhunderts, unter dem Einfluß der tatarischen Nationalbewegung, entstanden Ansätze eines baschkirischen Nationalbewußtseins.¹⁸⁵

Im März 1919 waren die Baschkiren das erste Volk, dem eine eigene nationale Gebietskörperschaft – eine Autonome Sowjetrepublik – innerhalb der RSFSR zugebilligt wurde. Dies war die Belohnung für die Unterstützung, die nationale baschkirische Streitkräfte den Bolschewiki im Bürgerkrieg gegen die „Weißen“ geleistet hatten. Damit ging zugleich eine kurze Periode zu Ende, die mit der Oktoberrevolution 1917 begonnen und den Baschkiren zwischen den Fronten des Bürgerkrieges ein hohes Maß an tatsächlicher Unabhängigkeit von Moskau beschert hatte. Die Grenzen der neuen Republik umfaßten auch Gebiete mit erheblichen tatarischen Bevölkerungsanteilen, weshalb seither im benachbarten Tatarstan periodisch wiederkehrend territoriale Ansprüche geltend gemacht werden.

Mit der Entdeckung von Erdölvorkommen in der Region zwischen Wolga und Ural brachte der rasante Aufschwung der Erdöl- und Schwerindustrie in den dreißiger Jahren viele Immigranten aus anderen Teilen der Sowjetunion auch nach Baschkirien, wodurch der Anteil der Titularnation an der Gesamtbevölkerung der Republik schließlich unter ein Viertel sank. Zugleich fielen Teile der nationalen baschkirischen Elite unter dem Vorwurf nationalistisch-konterrevolutionärer Verschwörung dem stalinistischen Terror zum Opfer. Die demographische Entwicklung brachte es in den folgenden Jahrzehnten mit sich, daß neben der politischen auch die kulturelle Autonomie weitgehende Fiktion blieb. In den Städten – zumal in der Hauptstadt Ufa, die im 16. Jahrhundert als russische Festung gegründet worden war und wo Baschkiren seit jeher eine kleine Minderheit waren – spielte die baschkirische Sprache keine Rolle. Und auch auf dem Lande war sie keineswegs dominant, sondern drohte vom eng verwandten Tatarischen vereinnahmt zu werden.

Die während der stalinistischen Industrialisierung entstandene Wirtschaftsstruktur der Republik blieb auch in den folgenden Jahrzehnten weitgehend erhalten. Neben der Förderung der eigenen Erdölvorkommen der Republik wurde vor allem die Erdölverarbeitung zur tragenden Säule der baschkirischen Wirtschaft ausgebaut. Ufa entwickelte sich zu einem der Zentren der sowjetischen Benzinproduktion. Gemessen an den Beschäftigtenzahlen entsprach der Industrialisie-

¹⁸⁵ Zur Geschichte der Baschkiren GÖTZ/HALBACH 1994: 75-80; KULTCHIK 1992: 11-17. Für eine kritische Betrachtung baschkirischer Historiographie im Dienste ethnopolitischer Identitätsstiftung vgl. KUČUMOV 2001.

rungsgrad Baschkortostans Anfang der neunziger Jahre mit 29,8 % dem Durchschnitt der Russischen Föderation (30,1 %). Dabei waren Erdölförderung und -verarbeitung, Chemie und Petrochemie sowie Maschinenbau – mit einem traditionell hohen Anteil an rüstungsrelevanter Produktion – die wichtigsten Branchen. Daneben bildete die im regionalen Vergleich sehr produktive Landwirtschaft in der Republik mit 17,6 % der Beschäftigten einen zwar nominal nicht übermäßig großen Anteil, lag aber doch deutlich über dem gesamtrussischen Durchschnitt von 12,5 % und spielte auch im Bewußtsein der lokalen Bevölkerung, die noch überwiegend ländlicher Herkunft war, eine bedeutende Rolle (Tabelle 5-1).¹⁸⁶

Tabelle 5-1: Bedeutung ausgewählter Wirtschaftszweige in Baschkortostan zu Beginn der neunziger Jahre im gesamtrussischen Vergleich
(in % der Beschäftigten)

	Baschkortostan	RF gesamt
Industrie	29,8	30,1
Landwirtschaft	17,6	12,5
Bildung, Wissenschaft, Kultur	12,6	13,9
Bauwirtschaft	12,1	11,1
Andere	27,9	32,4

Quelle: GOSKOMSTAT 1994b: 29-32; Zahlen für 1992.

Im gesamtrussischen Vergleich zählt Baschkortostan zu jenen Regionen, deren wirtschaftliche Ausgangslage zu Beginn der neunziger Jahre als vergleichsweise vorteilhaft bezeichnet worden ist. Als entscheidende Kriterien ist dabei auf die große Bevölkerungszahl und den entsprechend großen Binnenmarkt sowie auf die Ressourcenausstattung und die aufgrund sozialistisch-planwirtschaftlicher Prioritätensetzung gegebene Wirtschaftsstruktur verwiesen worden.¹⁸⁷ Wirtschaftsdaten aus der Frühphase der Wirtschaftsreformen, die Baschkortostan deutlich über dem gesamtrussischen Durchschnitt zeigen, bestätigen diese Einschätzung (vgl. Tabelle 5-2).

¹⁸⁶ Zum Vergleich: Der Anteil der in Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten betrug in der Bundesrepublik Deutschland (westl. Bundesländer) 1991 nur noch 3,2 % gegenüber 13,7 % im Jahr 1960.

¹⁸⁷ Vgl. ĖKSPERTNYJ INSTITUT 1996.

Tabelle 5-2: Baschkortostans Wirtschaftskraft zu Beginn der neunziger Jahre im gesamtrussischen Vergleich

		Baschkortostan	RF gesamt
Industrieproduktion	in Tsd. Rubel	1098,8	813,2
pro Kopf	in % der RF	135,1	100,0
Investitionen	in Tsd. Rubel	229,4	182,8
pro Kopf	in % der RF	125,5	100,0

Quelle: GOSKOMSTAT 1994b: 5-13, mit eigenen Berechnungen; Zahlen für 1993.

5.2.2 Die Entmachtung der Kommunistischen Partei in Baschkirien

Am 4. März 1990 wurden in der RSFSR Wahlen zu den Sowjets aller Ebenen abgehalten. Damit konstituierten sich auch in den Autonomen Republiken die Obersten Sowjets neu.¹⁸⁸ In der Baschkirischen ASSR geschah dies vor dem Hintergrund eines Machtvakuumms an der Spitze der kommunistischen Parteioorganisation. Anfang Februar 1990 hatte sich das baschkirische Oblastkomitee¹⁸⁹ der Kommunistischen Partei nach nur zwei Jahren von seinem Ersten Sekretär Chabibullin getrennt. Dem vorausgegangen war eine Mißtrauenserklärung der fortschrittlicher gesinnten Ufaer Stadtparteioorganisation, die in der herrschenden Demokratisierungseuphorie nicht mit dem als Apparatschik alter Prägung geltenden Funktionär an der Spitze in die bevorstehenden Wahlen gehen wollte, bei denen den Kandidaten der Partei erstmals, wenn auch begrenzt, Konkurrenz drohte.

Nicht weniger wichtig war allerdings, daß der alte Gebietssekretär das Vertrauen der einflußreichen Betriebsdirektoren der baschkirischen Industrie, insbesondere der Erdölbranche, verloren hatte. Diese drängten ihre lokale Parteiführung bereits seit einigen Jahren, sich – wie einige der Unionsrepubliken – wirtschaftlich stärker von der Leitung durch die Moskauer Industrieministerien unabhängig zu machen. Ein wesentlicher Grund für das Drängen auf mehr Unabhängigkeit bestand darin, daß die baschkirische Industrie aufgrund ihrer sogenannten „strategischen“ Bedeutung für die sowjetische Wirtschaft (Rüstung und Energie) zu 97 % direkt den Moskauer Ministerien (sowjetischen und russischen) unterstand. Wäh-

¹⁸⁸ Anders als in den nicht-nationalen Gebietseinheiten trugen die Parlamente der Autonomen Republiken die Bezeichnung „Oberster Sowjet“ (also genau wie die der Unionsrepubliken und der Union selbst), was die Fiktion der Staatlichkeit dieser Territorien unterstreichen sollte.

¹⁸⁹ Die regionalen Gliederungen der KPdSU hießen, anders als die Staatsorgane, auch in den Autonomen Republiken *Oblast*komitees.

rend überall im Land auf der Basis des Kooperativengesetzes von 1988 eine schleichende Privatisierung des „Volkseigentums“ durch findige Betriebsdirektoren und ihre Vertrauensleute in den zuständigen Behörden einsetzte, sahen sich deren baschkirische Kollegen dieser Möglichkeit weitgehend beraubt.¹⁹⁰ Bemühungen der baschkirischen Gebietsparteführung, diesen Zustand zu verändern, waren nur zaghaft betrieben worden und weitgehend erfolglos geblieben. Eine Konfrontation mit den zentralen Behörden und den übergeordneten Parteiinstanzen wollte die Gebietsparteführung nicht riskieren. Sie geriet damit zunehmend in Konflikt mit den Bestrebungen und Interessen eines Großteils der Wirtschaftslobby in der Republik.¹⁹¹

Die Kommunistische Partei ging in Baschkirien mit einer Interimsführung in die Wahlen, und als sie Ende April 1990 einen neuen Ersten Sekretär bestellte, war die Initiative in der politischen Entwicklung der Republik bereits auf den neu konstituierten Obersten Sowjet übergegangen, der eine selbstbewußtere Haltung gegenüber Moskau vertrat. Die neuen Abgeordneten waren zwar zu über vier Fünfteln Mitglieder der KPdSU¹⁹², hatten ihre Wahl aber erstmals nicht mehr in erster Linie der Partei, sondern ihrer persönlichen Überzeugungskraft bei den Wählern zu verdanken und fühlten sich entsprechend freier gegenüber der Parteileitung. Anders als in der Nachbarrepublik Tatarstan, in der KP-Sekretär Mintimer Šajmiev mit seinen Forderungen nach regionaler Souveränität seine Machtposition innerhalb der lokalen Elite festigte und sich im Laufe des Jahres 1991 einen fließenden Übergang in das Amt eines Präsidenten Tatarstans sicherte, wurde der baschkirischen KP-Führung ihre Loyalität zu Moskau schon im Frühjahr 1990 zum Verhängnis. Die politische Entwicklung in Baschkirien vollzog sich fortan ohne ihr Zutun.

Obwohl dieser frühe Machtwechsel in Baschkirien von der Partei zu den Organen des Staates (Oberster Sowjet und Regierung der Republik) in der Logik des politischen Wandels lag, der sich in der gesamten Sowjetunion vollzog, wurden Tempo und Richtung dieses Wechsels in Ufa erheblich von den Interessen und Bedürfnissen der lokalen Elite bestimmt, die die Chance ergriff, aus den star-

¹⁹⁰ Zur Bedeutung dieser inoffiziellen „Privatisierungsphase“ vgl. unter anderem KRYSHANOVSKAYA/WHITE 1996.

¹⁹¹ KONTAKT PLUS 1993.

¹⁹² Eine auf den ersten Blick paradoxe Folge der Wahlen von 1989 und 1990 bestand darin, daß sich der Anteil der KPdSU-Mitglieder in den Sowjets gegenüber früher zumeist erhöhte, da die bislang übliche quasi-automatische Entsendung von Abgeordneten durch Nicht-Partei-Organisationen (Gewerkschaft, Veteranenverbände usw.) entfiel und viele Parteifunktionäre angesichts des drohenden Machtverlustes der Partei nun um Mandate kandidierten, um so ihren

ren Strukturen der Vergangenheit auszubrechen und sich von der Bevormundung aus Moskau zu befreien. In den folgenden Jahren sollte sich erweisen, daß dieses Anliegen mit der demokratisch-partizipatorischen und marktwirtschaftlichen Rhetorik, die zu diesem Zeitpunkt noch in Moskau gepflegt wurde, bestenfalls in einem zufälligen zeitlichen Zusammenhang stand. Die Rhetorik der *demokratizacija* eignete sich als Instrument einer neuen regionalen Elite in der Auseinandersetzung um mehr Unabhängigkeit von Moskau. Mehr Partizipation bedeutete für die baschkirische Elite *ihre* Partizipation an dem, was der Staat in Baschkirien besaß und zu verteilen hatte – nicht die Partizipation weiter Bevölkerungsteile an wichtigen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen.

5.2.3 Das neue Republikoberhaupt: Murtaza Rachimov

Zum Inbegriff der veränderten Machtverhältnisse in Baschkirien wurde der neue Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjets, Murtaza Rachimov, der in dieser Funktion auch die immer wichtiger werdende Rolle des Republikoberhauptes einnahm und das neue Selbstverständnis der Republik nach außen und innen repräsentierte. Rachimov, Jahrgang 1934, war nach einer Karriere in der Ölbranche 1986 zum Direktor des Ölverarbeitungsbetriebs *Ufimskij neftepererabatnyvajuščij zavod* aufgestiegen und gehörte damit zur obersten Wirtschaftselite in der Republik.¹⁹³

Als nach der Konstituierung des neuen Obersten Sowjets im März 1990 ein neuer Vorsitzender gesucht wurde, erwies sich Rachimov als idealer Kandidat: Als Wirtschaftskader war er selbstverständlich Parteimitglied und vereinigte damit zwei wichtige Eigenschaften in sich, die ihn als glaubwürdigen Vertreter der wesentlichen Interessengruppen in der Republik erscheinen ließen: Den baschkirischen Wirtschaftsbossen galt er aufgrund seines beruflichen Hintergrunds als einer der Ihren; gleichzeitig war er langjähriges Parteimitglied, ohne sich bisher als reiner Apparatschik, als Ideologe oder als Kreatur Moskaus desavouiert zu haben. Der Masse der Abgeordneten war er als „Mann der Praxis“ gut zu vermitteln. Zugleich war er im Politikgeschäft Außenseiter genug, um für eine Abkehr vom alten System der Parteiherrschaft zu stehen und einen selbstbewußteren Kurs im Umgang mit Moskau zu verheißen. Schließlich war Rachimov ethnischer Baschkire und paßte damit in den traditionellen Proporz der in Baschkirien vertretenen Nationalitäten, da der Ministerpräsident tatarischer Nationalität war und sich abzeich-

Status zu sichern.

¹⁹³ KTO EST' KTO 1995, S. 5.

nete, daß ein Russe an die Spitze des Oblastkomitees der Kommunistischen Partei gewählt werden würde. Daher lag es nahe, das dritte der traditionellen Spitzenämter mit einem Baschkiren zu besetzen.

Aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit eignete sich Rachimov außerdem als Kristallisationsfigur eines allmählich (wieder)erwachenden baschkirischen Nationalbewußtseins. Im Dezember 1989 hatten baschkirische Intellektuelle eine Organisation zur Vertretung der Interessen ihrer Nation gegründet und waren damit dem Vorbild der seit Ende 1988 vielerorts in der Sowjetunion entstehenden „Volksfronten“ gefolgt. Das „Baschkirische Volkszentrum ‘Ural’“, wie die Vereinigung genannt wurde, forderte die Aufwertung der ASSR zu einer souveränen Republik und eine besondere Förderung der sozialen und kulturellen Belange der Baschkiren, die in der Vergangenheit zwischen Russen und Tataren marginalisiert worden seien. Für eine Weile war ‘Ural’ in der Lage, einen Teil der Bevölkerung für das Bestreben der Republik nach Souveränität zu mobilisieren. Dabei trafen sich die ethnisch-nationalen Interessen des „Volkszentrums“ mit den wirtschaftlichen, ökologischen und „regional-patriotischen“ Bestrebungen anderer Kräfte in der Republik. Auf die Dauer provozierte ‘Ural’ jedoch mit seinen Forderungen nach diskriminierender Nationalitätenpolitik zugunsten der Titularnation den Widerstand tatarischer und russischer Bevölkerungsteile, die sich ebenfalls zu organisieren begannen. Rachimov bemühte sich, das Mobilisierungspotential von ‘Ural’ als Druckmittel in den Beziehungen zu Moskau zu nutzen, ohne sich jene Forderungen zu eigen zu machen, die innerhalb der Republik für Unruhe sorgen konnten.

Bezeichnend war, daß Rachimov bereit war, seinen Posten in der Wirtschaft aufzugeben, um sich in das ungewisse Fahrwasser der Politik zu begeben. Hierfür bieten sich zwei mögliche Erklärungen an. Zum einen mochte darin die Unzufriedenheit der Wirtschaftsbesitzer mit der bisherigen Politik zum Ausdruck kommen, durch die sie sich in ihrem Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt sahen, ohne daß dies durch entsprechende Resultate zu rechtfertigen gewesen wäre. War die Politik bis dato nicht in der Lage oder willens gewesen, diesen Zustand zu ändern, so blieb die Möglichkeit, die Politik selbst zu ändern.¹⁹⁴ Entsprechend wurde Rachimovs Kandidatur von der baschkirischen Industrie tatkräftig

¹⁹⁴ Daß überhaupt eine große Anzahl von Betriebsdirektoren bei den Wahlen von 1989 und 1990 versuchte, Mandate in den Sowjets zu erlangen, erklärt MCAULEY (1992: 72) zum einen – soweit es sich um Sowjets höherer Ebenen handelte – mit dem zu erwartenden Prestigegewinn, zum anderen – vor allem auf regionaler Ebene – mit dem unmittelbaren Nutzen eines Mandates für die Belange des Unternehmens.

unterstützt. Trotzdem hätte Rachimov diesen Weg kaum beschritten, hätte er nicht außerdem die begründete Erwartung gehegt, daß seinem Vorhaben auch Erfolg beschieden sein würde. Bislang waren es die Direktiven der Zentrale in Moskau gewesen, die durch die Ministerien und die Parteiorgane die Leitlinien der Wirtschaftspolitik in der Republik bestimmt hatten. Daß Rachimov nun auf die Position eines Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Republik setzte, war ein sichtbares Zeichen dafür, daß Teile der regionalen Elite eine weitreichende Dezentralisierung faktischer Entscheidungsbefugnisse und zugleich den fortschreitenden Machtverlust der Partei vorhersahen. Wie Boris El'cin in Moskau erkannte auch Rachimov die Chance, die im Zeichen von *glasnost*' und *demokratizacija* in der Legitimation durch ein Wahlmandat lag. War die Scheindemokratie des Sowjetsystems erst einmal vom allmächtigen Zugriff der zentralistisch verfaßten Parteibürokratie befreit, bestand die Chance, daß die Sowjets zu einer konkurrenzlosen Machtquelle ausgebaut werden konnten.

5.3 Institutionalisierung des neuen Regimes

5.3.1 „Souveränität“ und „Dvoevlastie“ 1990 - 1991: Machtkampf im Schatten des Zerfalls der Union

Nach der Entmachtung der Kommunistischen Partei gab es zunächst zwei „natürliche“ Anwärter auf die Nachfolge in der Rolle des „Chefs“ der Republik: Neben Rachimov als Vorsitzendem des Obersten Sowjets beanspruchte auch der Ministerpräsident eine Führungsrolle im künftigen politischen System. Ministerpräsident war seit 1986 der Tatar Marat Mirgazjamov. Rachimov bemühte sich bald nach seiner Wahl, das Präsidium des Obersten Sowjets zur neuen Machtzentrale auszubauen und die Kontrolle über den Ministerrat der Republik zu gewinnen, der bisher nur formal dem Obersten Sowjet, faktisch aber der Parteileitung und den Moskauer Ministerien unterstanden hatte. Er tat dies, indem er „seine“ Themen forcierte und den Ministerpräsidenten damit in die Defensive drängte. Rachimovs erstes und wichtigstes Thema war die „Souveränität“ der Republik. Systematisch und zielorientiert machte er sich daran, den Handlungsspielraum Baschkiriens in wirtschaftlichen und administrativen Fragen gegenüber dem Zentrum zu erweitern. Hier kündigten sich sehr bald Sachkonflikte mit Mirgazjamov an. Als Ministerpräsident war dieser von der Erfahrung der doppelten Einbindung der republikanischen Exekutive geprägt: der Einbindung sowohl in die Machtstrukturen auf Republikebene als auch in die exekutivische Vertikale der UdSSR mit der sowjetischen Regierung an der Spitze. Rachimov nutzte sein neues Amt, um mit dieser

Tradition zu brechen. Mirgazjamov war dagegen stärker den alten Institutionen verhaftet.

Rachimovs Trumpf war die Erkenntnis, daß sich „Souveränität“ als neue Leitidee anstelle der abgewirtschafteten kommunistischen Ideologie eignete. Dieser Idee verschrieb er sich und machte sie zu seinem Markenzeichen.¹⁹⁵ Dabei kam ihm im Sommer 1990 die katastrophale ökologische Situation im Umfeld der baschkirischen Chemieindustrie zu Hilfe. Schon im Frühjahr hatte es nach einem Unfall im Ufaer Kombinat „Chimprom“ Protestdemonstrationen mit Menschenketten gegeben. Als am 23. August bei einem erneuten Unfall nach einer Explosion Phenol freigesetzt wurde und das Trinkwasser der Hauptstadt verseuchte, richtete sich die Wut der Bevölkerung vor allem gegen Moskau, da die dortigen Ministerien nichts zur Verhinderung solcher Katastrophen in der ihnen unterstellten baschkirischen Industrie unternommen hätten. Auch wurde der unprofessionelle Umgang mit den Folgen des Unfalls als zynisch und ignorant empfunden. Die Forderung nach mehr Kompetenzen in Wirtschaftsfragen für die Behörden der Republik erfreute sich angesichts dieser Situation breiter Zustimmung in der Bevölkerung.¹⁹⁶

Die im Sommer 1990 beginnende Auseinandersetzung zwischen russischen Republiks- und sowjetischen Unionsorganen eröffnete den Regionen jenen Handlungsspielraum, der es der örtlichen Elite in Baschkirien ermöglichte, ihre Kontrolle über die Wirtschaft der Republik gegenüber dem Zentrum auszudehnen. Als der russische Volksdeputiertenkongreß am 12. Juni 1990 eine Souveränitätserklärung verabschiedete und damit implizit beanspruchte, auch für die Autonomen Republiken auf dem Territorium der RSFSR zu sprechen, setzte auch in Rußland die „Parade der Souveränitäten“ ein.¹⁹⁷ Als erstes regte sich deutlicher Widerspruch in der Tatarischen ASSR. In der Hauptstadt Kazan' wurde gegen die Souveränitätserklärung der RSFSR öffentlich protestiert, weil Rußland sich damit das Recht angemaßt habe, für alle Teile seiner Föderation zu sprechen, und damit die souveränen Rechte der Völker der Föderation verletzt habe. Ohne eine gesetzliche Regelung für die Souveränität „staatlicher Formationen, die Teile der RSFSR sind“, sei die einseitige Erklärung Rußlands auf dem Territorium der tatarischen

¹⁹⁵ Vgl. dazu das sehr gute Porträt Rachimovs von RABINOVIČ/FUFAEV (1997).

¹⁹⁶ SWB 16.5.1990; SWB 25.8.1990; SWB 1.9.1990. Eine Untersuchung des baschkirischen KGB kommt Anfang 1991 zu dem Schluß, der Republik drohe der ökologische Kollaps, wenn nicht bald wirksame Gegenmaßnahmen gegen die ungeschützte Lagerung toxischer Abfälle und die Emission giftiger industrieller Chemikalien ergriffen würden. Fünf *rajony* in der Republik müßten schon jetzt zu ökologischen Katastrophengebieten erklärt werden (SWB 14.3.1991).

¹⁹⁷ Die Souveränitätserklärung der RSFSR ist abgedruckt in Sovetskaja Rossija 14.6.1990.

Republik juristisch unwirksam, lautete der auf einer Demonstration vorgetragene Rechtsstandpunkt, der zumindest der taktischen Linie der Republikführung entsprach.¹⁹⁸ Diese Überlegungen wandten sich also nicht etwa gegen eine Dezentralisierung der sowjetischen Herrschaft, wie sie die russische Führung im Auge hatte, sondern dachten vielmehr deren Grundidee einen Schritt weiter und dehnten sie auf die autonomen Gebilde innerhalb der RSFSR aus.

In den folgenden Wochen zirkulierten in vielen Autonomen Entwürfe für eigene Souveränitätserklärungen. Es war wieder die Tatarische ASSR, die den Anfang machte. Ende August 1990 wurde im Obersten Sowjet in Kazan' ein Dokument verabschiedet, in dem Tatarstan für souverän erklärt wurde und das darüber hinaus die Zugehörigkeit der Republik zur RSFSR bewußt im unklaren ließ. Nach einer Reihe anderer Autonomer Republiken (Karelien, Sacha/Jakutien) beschloß am 11. Oktober auch der Oberste Sowjet in Ufa unter der Führung Rachimovs eine Erklärung, in der die „staatliche Souveränität Baschkiriens auf seinem gesamten Territorium in den bestehenden Grenzen“ verkündet wurde.¹⁹⁹ In der Form einer Miniaturverfassung proklamierte die bisherige ASSR darin ihre Umbenennung in „Baschkirische Sozialistische Sowjetrepublik – Baschkortostan“ – was durch den Verzicht auf das Attribut „autonom“ eine Gleichwertigkeit mit den Unionsrepubliken der UdSSR suggerierte – und ihre Zugehörigkeit sowohl zur UdSSR als auch zu einer „erneuerten russischen Föderation“. Darauf folgte ein zehn Punkte umfassender Katalog, an dessen erster Stelle es hieß:

„Der Boden, die Bodenschätze, Naturreichtümer und anderen Ressourcen auf dem Gebiet der Baschkirischen Sozialistischen Sowjetrepublik sowie das gesamte wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Potential stellen das ausschließliche Eigentum ihres multinationalen Volkes dar.“²⁰⁰

Weiterhin sah die Erklärung vor, die künftigen Beziehungen zur UdSSR wie zur RSFSR seien durch Verträge zu regeln; insbesondere beanspruchte Baschkortostan das Recht, bei der Unterzeichnung eines neuen Unionsvertrages, über den seit Monaten diskutiert und verhandelt wurde, Vertragspartei zu sein.

Die bis dahin vergleichsweise bescheidene Ausprägung eines baschkirischen Nationalbewußtseins ließ eine solche Entwicklung nicht als zwangsläufig erscheinen. Möglich geworden war sie nicht etwa aus jahrzehntelang mißachteten und nun plötzlich und vehement auftretenden ethnisch-kulturellen Ansprüchen

¹⁹⁸ SWB 19.6.1990.

¹⁹⁹ Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Baškirskoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki, abgedruckt in: KUTLUGALLJAMOV (HRSG.) 1995: 108-110 (Übers. J.G.).

²⁰⁰ Ebd., S. 108.

heraus. Ihr Rückhalt in der Bevölkerung wie in der politischen Elite beruhte vielmehr auf dem verbreiteten Eindruck, als Bewohner der Republik – gleich welcher Nationalität – Opfer einer rücksichtslosen und verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik des Zentrums geworden zu sein und nunmehr das Schicksal endlich in die eigenen Hände nehmen zu müssen. Ausdrücklich verwies die Souveränitätserklärung darauf, daß sich der bisherige Status einer Autonomen Republik als unzureichend erwiesen habe, um eine „allseitige soziale und wirtschaftliche Entwicklung“ zu gewährleisten. Baschkirien verfügte zwar über eine reiche Ressourcenausstattung sowie eine hochentwickelte und produktive Erdöl- und Chemieindustrie, der Lebensstandard der Bevölkerung war demgegenüber jedoch im russischen Landesdurchschnitt zurückgeblieben, und die Republik hatte immer stärker unter den ökologischen Folgekosten der Industrialisierung zu leiden.

Rachimov erwies sich in dieser Situation als geschickter Taktiker, der die unterschiedlichen Interessen in der Republik für seine Zwecke zu nutzen wußte. In Fragen der Souveränität ließ er sich rhetorisch von niemandem überbieten, stellte aber zugleich den multiethnischen Charakter der Republik heraus. Außerdem erkannte er, daß schon die Drohung einer Loslösung Baschkiriens von Rußland angesichts der geographischen Lage, der ethnischen Zusammensetzung und der kulturellen Gegebenheiten in der Republik auf unüberwindlichen Widerstand gestoßen wäre. Die Souveränitätserklärung vom Oktober 1990, die im Präsidium des Obersten Sowjets unter der Leitung Rachimovs entstanden war, spiegelte diese Erkenntnis wider. In ihr vereinten sich insgesamt drei Strömungen, die es einer breiten Mehrheit im Obersten Sowjet ermöglichten, dem Dokument zuzustimmen. Die Ausrufung der Souveränität – insbesondere der wirtschaftlichen Selbstbestimmung – und der Vorbehalt vertraglicher Beziehungen zur Russischen Föderation stellten nur ein, wenn auch das öffentlichkeitswirksamste Thema der Erklärung dar. Daneben (2) berief sich der Text auf das „unveräußerliche Selbstbestimmungsrecht der baschkirischen Nation“, garantierte aber im gleichen Atemzug die „Gleichheit der Rechte aller Nationen auf dem Territorium Baschkiriens“. In dieser Spannung und dem wiederholten Verweis auf das „multinationale Volk der Republik“ sowie die rechtliche Gleichheit aller Bürger unabhängig von ihrer Nationalität bei gleichzeitigem Bekenntnis zur besonderen Fürsorge für alle Angehörigen der baschkirischen Nation auch außerhalb der Republik lag der Versuch begründet, Baschkiren und Nicht-Baschkiren gleichermaßen für das Unternehmen „Souveränität“ zu gewinnen, die einen zu locken und die anderen dadurch nicht zu beunruhigen. Schließlich (3) zollte auch die baschkirische Souveränitätserklärung, wie andere vor ihr, der Welle der Demokratisierung und der deklarativen Überwindung der kommunistischen Herrschaft im Lande ihren Tribut, indem sie ein

deutliches Bekenntnis zu Menschenrechten, Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung enthielt. Diese Passagen waren vor allem auf die reformfreudigere städtische Intelligencija gezielt, die auf diese Weise in dem Dokument einen Fortschritt auf dem Weg der Befreiung von der kommunistischen Diktatur erblicken konnte.

In wenig abgewandelter Form brachte Rachimov diese Triade von Zielen auch ein Jahr später zum Ausdruck, als er bei einem Festakt zum Jahrestag der Souveränitätserklärung ausführte:

Der Sinn der Souveränität besteht darin, daß die Republik jene politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten verkündete und juristisch untermauerte, die es erlauben, den Lebensstandard der Bevölkerung anzuheben, allen gleiche Rechte und Freiheiten zu garantieren sowie die Sprachen und kulturellen Werte der Völker zu bewahren und ihre gleichberechtigte Ausübung und allseitige Entwicklung sicherzustellen.²⁰¹

Auch hier stand an erster Stelle das *wirtschafts- und sozialpolitische* Argument: Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungsbefugnisse zum Nutzen des Gemeinwohls. Es fällt nicht schwer, hinter dem impliziten Versprechen eines steigenden Lebensstandards der Bevölkerung die Legitimationsstrategie der regionalen Elite für ihren eigenen Machtanspruch gegenüber Moskau zu erkennen. Der Hinweis auf die wachsende Diskrepanz zwischen dem vermeintlichem Wirtschaftspotential der Republik und dem spürbaren Ertrag für die breite Bevölkerung zieht sich wie ein roter Faden durch die Reden und Interviews Rachimovs aus jener Zeit. Auch das Argument besonders geschützter *kultureller* Entwicklung wurde zum festen Bestandteil der „Souveränitätsrhetorik“. Der Verweis auf politische *Liberalisierung und Rechtsstaatlichkeit* („gleiche Rechte und Freiheiten“) sollte dagegen fortan merklich an Bedeutung verlieren.

Neben ihrer politischen Außenwirkung im Verhältnis der Republik zum Zentrum schuf die Souveränitätserklärung die Basis dafür, daß der Posten des Vorsitzenden des Obersten Sowjets sich endgültig von einer eher dekorativen in eine politisch bedeutsame Position verwandelte. Baschkirien beanspruchte „Staatlichkeit“, was immer das hieß; da lag es nahe, daß dem Vorsitzenden des einzigen legitim gewählten Organs dieses „Staates“ eine besondere Rolle zukam. Die Vorsitzenden der neugewählten Parlamente in den Unionsrepubliken gaben dafür ein Beispiel ab, auf das man verweisen konnte. Rachimov verfolgte die Umsetzung der in der Souveränitätserklärung propagierten Inhalte als vorrangige Aufgabe baschkirischer Politik und betrieb sie als seine persönliche Mission. Dadurch verband er sein politisches Schicksal mit der baschkirischen Souveränität – und ver-

schaffte sich zugleich eine höhere, quasi metaphysische Legitimation für seine politischen Ambitionen.

Dennoch vollzog sich der Aufstieg des baschkirischen Parlamentsvorsitzenden zum unumstrittenen Führer der Republik keineswegs kompetenthaft. Die lokalen Verwaltungen mit ihrem traditionell großen Einfluß auf die politischen Einstellungen vor allem der ländlichen Bevölkerung unterstanden zunächst dem Ministerrat und fühlten sich Ministerpräsident Mirgazjamov verpflichtet. Auch im Apparat des Oblastparteikomitees, der aufgrund seiner in der Vergangenheit ausgeübten Funktion noch immer über wesentliches administratives Know-how verfügte, saßen an wichtigen Stellen Leute aus Mirgazjamovs „Mannschaft“.²⁰²

Ein erstes Stimmungsbild nach den Wahlen zu den lokalen Sowjets bot das Doppelreferendum vom 17. März 1991. Das Buhlen der Kontrahenten Gorbachev und El'cin um die Gunst der Republiken und Regionen hatte dafür gesorgt, daß den insgesamt 20 Autonomen Republiken auf dem Territorium der Sowjetunion im Dezember 1990 gegen den Willen Rußlands ein Platz in dem neugeschaffenen Föderationsrat der Unionsrepubliken beim sowjetischen Präsidenten eingeräumt worden war.²⁰³ Drei Monate später versuchte Gorbachev nun, sich mit einem Referendum über den Fortbestand der Union ein plebiszitäres Votum zu verschaffen, um die stockenden Verhandlungen um den Unionsvertrag wieder in Gang zu bringen. El'cin erreichte im Gegenzug, daß der russische Volksdeputiertenkongreß für denselben Tag eine Volksabstimmung über die Einführung eines Präsidentenamtes in der RSFSR ansetzte. Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Konfrontation zwischen der russischen und der sowjetischen Führung suchte der baschkirische Oberste Sowjet nach seiner politischen Rolle. Insbesondere wurde überlegt, ob das russische Referendum nicht zu boykottieren sei und man nur die Abstimmung über die Zukunft der Sowjetunion abhalten solle. Formal ließ sich das Problem auf die Frage zuspitzen, ob sich die Durchführung eines Referendums über eine russische Präsidentschaft auf dem Gebiet Baschkortostans mit dem Anspruch verträglich, gleichberechtigte Republik neben Rußland zu sein. Darüber hinaus stieß allerdings auch die radikale wirtschaftspolitische Rhetorik, die aus dem El'cin-Lager zu vernehmen war, auf ein geteiltes Echo. Die Wirtschaftselite der Republik hatte in erster Linie mehr *Macht*, nicht aber unbedingt mehr *Markt* im Auge. Schließlich votierte der Oberste Sowjet zwar einstimmig dafür, beide Referenden durchzuführen, verabschiedete aber zugleich einen Aufruf an die Bevölkerung, in

²⁰¹ RACHIMOV 1995: 8; Übers. aus d. Russ. und Hervorhebung J.G.

²⁰² RABINOVIČ/FUFAEV 1997.

dem es unter anderem hieß, die Existenz eines zweiten Präsidenten auf im Prinzip demselben Territorium werde zu Doppelherrschaft, Anarchie und Chaos führen.²⁰⁴

Im Ergebnis bekannte sich zwar mit 85,9 % der abgegebenen Stimmen eine überwältigende – und im rußlandweiten Vergleich weit überdurchschnittliche – Mehrheit der baschkirischen Bevölkerung zu Gorbačevs Modell einer erneuerten Union. Doch trotz der Erklärung des Obersten Sowjets sprachen sich auch 54,5 % für die Einführung eines russischen Präsidentenamtes aus (Tabelle 5-3). Das Parlament in Ufa und sein Präsidium konnten sich ihrer Autorität in der baschkirischen Bevölkerung noch keineswegs sicher sein. Die russische Führung genoß in der Republik, trotz einer weitverbreiteten positiven Haltung zur Union als Gesamtstaat, durchaus ebenfalls einen beachtlichen Respekt.

Tabelle 5-3: Unionsweites Referendum über die Zukunft der Union und Referendum über die Einführung des Präsidentenamtes in der Russischen Föderation am 17. März 1991
Ergebnis für Baschkortostan
 Stimmenanteile in Prozent

	Baschkirische SSR	RF gesamt
Für eine erneuerte Union	85,9	71,4
<i>Beteiligung</i>	<i>81,7</i>	
Für einen RF-Präsidenten	54,4	69,8
<i>Beteiligung</i>	<i>81,6</i>	

Quelle: Zahlen für Baschkirien: NNS; Zahlen für Rußland: Rossijskaja gazeta 26.3.1991.

Das Referendum konnte sowohl von El'cin als auch von Gorbačev als Erfolg gewertet werden. Für den 12. Juni wurden Präsidentschaftswahlen in der RSFSR anberaumt. Während Tatarstan sich weigerte, offiziell an den Wahlen „teilzunehmen“ (ohne den Urnengang vollständig zu boykottieren), und zugleich „eigene“ Präsidentschaftswahlen abhielt²⁰⁵, gingen die Vorbereitungen in Baschkortostan diesmal ihren normalen Gang. Das Wahlergebnis zeigte für Baschkortostan wiederum ein zwiespältiges Bild. Nikolaj Ryžkov, der Kandidat Gorbačevs und Vertreter eines zurückhaltenden Reformkurses im Zeichen der Union, erreich-

²⁰³ MOMMSEN 1996: 137.

²⁰⁴ SWB 15.3.1991.

²⁰⁵ Als einziger registrierter Kandidat ließ sich der Vorsitzende des Obersten Sowjets, Mintimer Šajmiev, in das Amt des Präsidenten Tatarstans wählen.

te zwar mit 23,6 % der Stimmen in der Republik ein überdurchschnittlich gutes Ergebnis, dennoch erzielte Boris El'cin mit 45,9 % auch hier das mit Abstand beste Resultat aller Kandidaten, auch wenn er eine absolute Mehrheit verfehlte (Tabelle 5-4).

**Tabelle 5-4: Russische Präsidentschaftswahlen am 12. Juni 1991
Ergebnis für Baschkortostan**

Anteile der Kandidaten in Prozent der abgegebenen Stimmen

	Baschkirische SSR	RF gesamt
<i>Wahlbeteiligung</i>	75,3	74,7
Boris El'cin	45,9	57,3
Nikolaj Ryžkov	23,6	16,8
Vladimir Žirinovskij	7,5	7,8
Aman Tuleev	6,5	6,8
Al'bert Makašov	5,1	3,7
Vadim Bakatin	3,0	3,4
gegen alle	3,2	1,9
ungültig	5,0	2,2
<i>Summe</i>	99,8	99,9

Quelle: NNS; eigene Berechnungen. Abweichungen der Summen von 100 % sind auf Rundungen zurückzuführen.

Nach dem Wahlsieg El'cins gingen in Novo-Ogarevo die Arbeiten am Entwurf eines Unionsvertrages weiter. Ende Juni diskutierte der Oberste Sowjet in Ufa eine Fassung, die den Autonomen Republiken den Status unabhängiger, gleichberechtigter Subjekte der neuen Union Souveräner Staaten zubilligte. Das Dokument fand die Zustimmung der Abgeordneten. Aus dem gleichen Grund jedoch äußerte zwei Wochen später der Oberste Sowjet der RSFSR deutliche Vorbehalte. Rußland müsse gemeinsam mit den Republiken der RF als *ein* gemeinsames Subjekt handeln.²⁰⁶ Der endgültige Entwurf, der Ende Juli von den verhandelnden Parteien vereinbart wurde, folgte schließlich in dieser Frage den Vorstellungen Rußlands.²⁰⁷

²⁰⁶ SWB 28.6.1991, 8.7.1991

²⁰⁷ MOMMSEN 1996: 142.

Die baschkirische Republikführung, die gerade erst begonnen hatte, die Kontrolle über die Wirtschaft in der Republik zu übernehmen, und noch zahllose Verteilungskämpfe mit Moskau auf sich zukommen sah, konnte kein Interesse an einer erstarkenden russischen Exekutive haben. Daher beobachtete sie den Siegeszug Boris El'cins mit einiger Skepsis. Die Bevölkerung in den Städten, insbesondere in Ufa, sah dagegen in El'cin einen glaubwürdigen Protagonisten für eine Reform des maroden alten Staatsapparates.

5.3.2 Herbst 1991: Die verhinderte Verfassungsreform

Der Putschversuch in Moskau am 19. August 1991 förderte diese Spannung in aller Deutlichkeit zutage und brachte die gesamte Führung Baschkortostans in eine heikle Lage. Während in Moskau die russische Regierung mit Präsident El'cin an der Spitze den Widerstand organisierte, hielt sich die baschkirische Führung, Präsidium des Obersten Sowjets wie Ministerrat, merklich zurück. Sovetskaja Baškiriya, die wichtigste Zeitung Baschkortostans und Organ der Republikführung, erschien am 20. August mit einem vollständigen und kommentarlosen Abdruck der Dokumente des „Notstandskomitees“. Das Erscheinen der reformorientierten Komsomolzeitung *Leninec* dagegen wurde auf Betreiben des Stellvertretenden Ministerpräsidenten Ajupov verhindert.²⁰⁸ Am nächsten Tag wandte sich Rachimov über Sovetskaja Baškiriya an die Bevölkerung mit dem Aufruf, Ruhe zu bewahren. Bei einem Besuch in Moskau hätten ihm Lukjanov und Janaev, zwei Protagonisten des Notstandskomitees, zugesichert, Demokratisierung und Wirtschaftsreformen würden fortgesetzt. Im Apparat von Präsident El'cin sei er dagegen mit wenig Verständnis empfangen worden. Baschkortostan, so Rachimov, dürfe nicht zwischen die Mühlsteine des politischen Kampfes von Unionszentrum und Rußland geraten. Die baschkirische Führung werde auch weiter grundlegende Veränderungen in der Gesellschaft unterstützen. Eine „Rückkehr des Landes zur Diktatur, zur Vergangenheit“ dürfe nicht zugelassen werden. In Baschkirien werde kein Ausnahmezustand eingeführt. Alles, was geschehe, geschehe zum Wohle des Volkes.²⁰⁹

Als am Abend des 21. August der Putschversuch gescheitert war, fand sich die baschkirische Führung in einer unangenehmen Lage wieder. Der Stadtsowjet von Ufa äußerte in einer Erklärung seine vollste Unterstützung für die russische Führung unter El'cin und brachte zugleich sein Mißtrauen gegenüber dem Präsi-

²⁰⁸ Sovetskaja Baškiriya 24.8.1991.

²⁰⁹ Sovetskaja Baškiriya 21.8.1991.

um des Obersten Sowjets, dessen Vorsitzenden Rachimov und dem Ministerrat zum Ausdruck. Die Republikführung zog sich darauf zurück, daß sie die Verfassungen der UdSSR, der RSFSR und Baschkortostans nicht verletzt und keinen Ausnahmezustand verhängt habe, wie dies von den Putschisten gefordert worden sei. Die Rechte baschkirischer Bürger seien nicht eingeschränkt worden. Dennoch wurde Baschkirien am 23. August vom Obersten Sowjet der RSFSR zu jenen Regionen gerechnet, die den Putschgegnern ihre Unterstützung verweigert hätten. Noch am selben Tag reagierte der Oberste Sowjet Baschkiriens mit einer eigenen Erklärung, in der er den Putschversuch verurteilte und der russischen Führung Anerkennung zollte, zugleich aber betonte, die baschkirischen Staatsorgane hätten sich in ihrem Verhalten fehlerlos von den Verfassungen und Gesetzen leiten lassen und Ruhe und Stabilität in der Republik aufrechterhalten. Dennoch wurden Personaländerungen im Präsidium des Obersten Sowjets und eine Verbesserung der Kommunikation mit den lokalen Sowjets für notwendig erachtet, doch außer der Errichtung eines zusätzlichen Beratungsorgans waren keine konkreten Maßnahmen vorgesehen.²¹⁰ Rachimov wie auch Mirgazjamov kamen mit einem blauen Auge davon.

Mit großer Besorgnis wurden in den nächsten Wochen in Ufa die Bemühungen der russischen Führung beobachtet, wieder mehr Kontrolle über die Regionen zu erlangen und die gesetzlich schon beschlossene Dezentralisierung durch die Direktwahl von Verwaltungsleitern erst einmal auszusetzen. Zwar blieben die Exekutivorgane der Republiken in der RSFSR von unmittelbaren Disziplinarmaßnahmen in Form von Amtsenthebungen durch Moskau, wie sie viele andere Regionen erlebten, verschont. Doch am 11. Oktober, ausgerechnet am ersten Jahrestag der baschkirischen Souveränitätserklärung, faßte der Oberste Sowjet der RSFSR den förmlichen Beschluß, die Chefs der Exekutive in den Republiken innerhalb der RSFSR dem „einheitlichen System der Exekutive in der RSFSR“ einzugliedern. Die alte administrative Vertikale drohte wiederhergestellt zu werden. Zugleich kursierten Gerüchte, Präsident El'cin wolle nun auch in die Republiken persönliche Vertreter entsenden. Die baschkirische Führung sah sich unter Handlungsdruck. Binnen weniger Tage, am 15. Oktober, fiel im Parlament in Ufa die Entscheidung, nun doch ein Präsidentenamt in der BSSR einzuführen, um damit der baschkirischen Souveränität und ihrem höchsten Repräsentanten eine neue

²¹⁰ Postanovlenie Verchovnogo soveta Baškirkoi SSR „O položenii v respublike i vypolnenii postanovlenija Prezidiuma Verchovnogo Soveta RSFSR ot 23 avgusta 1991 goda ‘O dežatel’nosti Sovetov narodnyh deputatov RSFSR vo vremja gosudarstvennogo perevorota’“.

Legitimation zu verschaffen.²¹¹ Bis Ende Oktober hatte der Oberste Sowjet auch die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen in Form eines Präsidentengesetzes und eines Präsidentschaftswahlgesetzes geschaffen und einen Wahltermin im Dezember ins Auge gefaßt. Schließlich waren auch die notwendigen Änderungen der baschkirischen Verfassung, die wie ihr russisches Pendant aus dem Jahr 1978 stammte, in Vorbereitung.

Der beginnende Wahlkampf entwickelte sich indes nicht zu Rachimovs Vorteil. Neben dem erfolgreichen Bankier Rafis Kadyrov, der mit seiner Bank „Vostok“ in Baschkirien bekannt und populär geworden war und über Finanzmittel für eine groß angelegte Wahlkampagne verfügte, schälte sich auch Ministerpräsident Mirgazjamov als aussichtsreicher Kandidat für das Präsidentenamt heraus. Rachimov dagegen war in der Bevölkerung noch nicht bekannt genug, um auf einen sicheren Wahlsieg hoffen zu können.²¹² Ohne unmittelbaren Zugriff auf die lokalen Administrationen konnte er sich zudem kaum eine Chance ausrechnen, das Blatt in der zur Verfügung stehenden Zeit zu wenden. Die Direktoren der Ölbranche waren offenkundig nicht mächtig genug, um bei einer Direktwahl durch das Volk den Sieg ihres Kandidaten sicherzustellen.

Die Entscheidung vom Herbst 1991, Präsidentschaftswahlen in Baschkirien abzuhalten, ähnelt, soweit sich heute rekonstruieren läßt, in ihrer inneren Logik jenen Schlüsselmomenten transformationspolitischer Entscheidungsfindung, in denen gesamtgesellschaftlich funktionale Institutionen von besonderer Dauerhaftigkeit entstehen können, obwohl sie von jenen Akteuren selbst geschaffen werden müssen, über deren individuelle Interessenkalküle sie sich erheben und deren Berechenbarkeit im Sinne des Individualnutzens sie damit entzogen sind. Helmut Wiesen­thal hat als Idealfall solcher Institutionenbildung *autoritative* (anstelle *deliberativer*) Entscheidungen, die *präventiv* (und nicht erst *reaktiv*) getroffen werden, ausgemacht. Eine solche sogenannte „preemptive Institutionenbildung“ erlaube Entscheidungen, die sich in der Folge auch gegen die beteiligten Akteure wenden können:

„Da die preemptive Institutionenbildung stattfindet, wenn die zur Teilnahme vorgesehenen (nichtstaatlichen) Akteure desinteressiert und noch unkonsolidiert scheinen, kann sie weitgehend dem staatlichen Steuerungsinteresse folgen.“²¹³

Entscheidende Bedingung für diese besondere Situation ist der „veil of ignorance“: Die Akteure wissen im Moment der Entscheidung noch nicht, welche

²¹¹ Zakon BSSR „Ob učreždenii posta Prezidenta Baškirkskoj SSR“.

²¹² RABINOVIČ/FUFAEV 1997.

Folgen die getroffenen Arrangements einmal für sie haben werden. Der Schleier, der im Falle der Einführung des baschkirischen Präsidentenamtes 1991 für einen entscheidenden Moment den Blick wesentlicher Akteure trübte, war nun nicht so sehr der einer prinzipiellen Unkenntnis angesichts einer schwer zu prophezeienden zukünftigen Entwicklung. Bei der Einführung des baschkirischen Präsidentenamtes im Herbst 1991 handelte es sich zwar in gewissem Sinne auch um einen Akt präventiver Institutionenbildung (auch wenn es bezogen auf die politische Gesamtlage in Rußland eine reaktive Entscheidung war, die auf äußeren Druck hin zustande kam), und autoritativ war der plötzliche Sinneswandel allemal, hatte man doch zuvor ein Präsidentenamt bewußt abgelehnt. Aber der zeitliche Zusammenhang zwischen der Entscheidung und der Wirksamkeit ihrer Folgen war viel zu eng, um von einer echten Unkenntnis gegenüber der Zukunft sprechen zu können. Eher war es eine Art „veil of shock“, der sich infolge des plötzlichen Entscheidungsstresses über weite Teile des Obersten Sowjets und seines Präsidiums legte. Für einen kurzen Moment, unter dem unmittelbaren Eindruck föderaler Rezentralisierungsbemühungen und des Zerfalls der Sowjetunion, einte der Schock die wesentlichen „interessierten Parteien“ des baschkirischen Transformationsprozesses hinter jener Maßnahme, die offensichtlich am geeignetsten erschien, das kollektive Ziel der Souveränität der Republik zu sichern. „Souveränität“, als hochgradig *symbolisch* angereicherte Institution, hatte innerhalb eines Jahres eine erstaunliche Eigendynamik entfaltet.²¹⁴ Da die beteiligten Akteure in der unvorhergesehenen Streßsituation eher reflexhaft reagierten, als daß sie ihre Interessen unter den neuen Bedingungen umfassend neu kalkultierten, handelten sie im Sinne jener Institution, die den stärksten Einfluß auf sie ausübte. Zugleich stellte die Schaffung von Präsidentenämtern auf allen Ebenen bis hin zur Nachbarrepublik Tatarstan ein naheliegendes Vorbild dar, wie Souveränität mit neuen Institutionen zu untermauern war.

Damit soll nicht gesagt sein, daß die Schaffung eines Präsidentenamtes zum wohlverstandenen Eigeninteresse der baschkirischen Elite grundsätzlich im

²¹³ WIESENTHAL 1997: 228; vgl. auch WIESENTHAL 1995: 12.

²¹⁴ Andreas HEINEMANN-GRÜDER (1998: 27) hat zu Recht darauf hingewiesen, daß die in vielen Republiken erhobene Forderung nach „Souveränität“ in der Auseinandersetzung um die Verfaßtheit des russischen Föderalismus nicht *per se* als secessionistische Bestrebungen interpretiert werden dürfe, sondern vielmehr als „Versicherung“ nicht-russischer Ethnien gegen russischen Nationalismus zu verstehen sei, die in erster Linie darin bestehe, Optionen offenzuhalten, der aber keine secessionistische Eigendynamik innewohne. Zugleich verbindet sich mit dieser rhetorischen Figur die Möglichkeit, in eingängiger Weise das Verlangen nach größerer lokaler Handlungsautonomie, also nach mehr Kompetenzen für die regionalen Eliten zu unterstreichen. Die Rede von „Souveränität“ ist in erster Linie Teil *symbolischer Politik*.

Widerspruch stand. Im Gegenteil konnte sich ein bedeutender Teil der Wirtschaftselite von der damit zu erwartenden größeren Handlungsfreiheit der Republik gegenüber Moskau unmittelbare Vorteile versprechen. Jedoch drohte einem Teil der neuen politischen Elite der Republik, namentlich Rachimov und seiner Gefolgschaft, infolge einer unbeabsichtigten Nebenwirkung der Verlust seiner Macht – und damit der Möglichkeit, die Interessen der ihm verbundenen Wirtschaftselite auf Dauer zu schützen. Die einfache Rechnung „Was gut ist für die baschkirische Souveränität, ist auch für die gesamte baschkirische Elite gut“ ging bei näherer Betrachtung nicht auf. Vielmehr entstand die paradoxe und von der Mehrheit des Obersten Sowjets kaum beabsichtigte Situation, daß zu den Verlierern einer Neuordnung des politischen Regimes, die eigentlich die baschkirische Souveränität stärken sollte, der wichtigste Protagonist eben dieser Souveränität zu gehören drohte. Daß jedoch für einen entscheidenden Augenblick über solche Kalkulationen hinweggesehen wurde, belegt, wie sehr Souveränität als „Leitidee“ von der baschkirischen Elite verinnerlicht worden war. Im gegebenen Falle einer „reflexhaften Institutionenbildung“ war es – ähnlich der preemptiven Institutionenbildung – möglich, daß individuelle Nutzenkalküle im Entscheidungsprozeß zurücktraten. Nicht die Akteure, sondern das Souveränitätsdogma als symbolische Institution und das Präsidentenamt als naheliegendes institutionelles Vorbild drückten der Entscheidung ihren Stempel auf.

Als Rachimov Anfang November 1991 realisierte, daß er auf einen möglichen Machtverlust zusteuerte, riß er das Steuer herum. Mit der Begründung, die Durchführung von Wahlen lähme den baschkirischen Staatsapparat zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt (in Moskau wurde gerade das Schicksal der Sowjetunion besiegelt) und destabilisiere damit die Lage in der Republik, wurde dem Obersten Sowjet nun nahegelegt, die Wahl wieder abzusagen. Mit der gleichen Energie, mit der noch wenige Wochen zuvor die Einführung eines Präsidentenamtes betrieben worden war, und mit der gleichen Begründung, nämlich Souveränität und Stabilität der Republik zu sichern, wurde nun behauptet, zum gegebenen Zeitpunkt dürften auf keinen Fall Wahlen abgehalten werden. Rachimov mobilisierte seinen Einfluß im Apparat und schaffte es schließlich, eine Mehrheit im Obersten Sowjet zu einem Meinungsumschwung zu bewegen. Dabei kam ihm zu Hilfe, daß sich in Moskau mit einer ähnlichen Begründung Präsident El'cin dem Ansinnen des Obersten Sowjets Rußlands widersetzte, im Dezember die Verwaltungschefs der *oblasti* und *kraja* wählen zu lassen.²¹⁵ Dort war es allerdings um die Wahl

²¹⁵ Gegen das Gesetz des Obersten Sowjets von Anfang Oktober 1991 „Über die Wahlen der Ver-

einer bereits bestehenden Struktur gegangen. Fand in Baschkirien keine Wahl statt, so war damit zugleich gesagt, daß auch die Verfassungsänderungen in Richtung auf eine Präsidialverfassung nicht vorgenommen werden konnten. Daran, das Präsidentenamt ohne das Plebiszit einer direkten Volkswahl, also etwa nur durch eine Wahl im Obersten Sowjet, einzuführen, war nicht zu denken. Gorbačev hatte dies im Frühjahr 1990 auf sowjetischer Ebene noch tun können. Doch seit der Wahl Boris El'cins im Juni 1991 zum Präsidenten der RSFSR war ein solches Vorgehen nicht mehr praktikabel. Der Verlauf des Putschversuches hatte vor Augen geführt, wie wichtig im Konfliktfall ein demokratisches Mandat als Legitimationsressource sein konnte. Ein baschkirischer Präsident, der den Einwirkungsversuchen aus Moskau widerstehen können sollte, durfte nicht mit dem „Geburtsfehler“ einer zweifelhaften Legitimation behaftet sein. Der Sommer 1991 hatte jenen Wendepunkt markiert, an dem die alten Quellen legitimer politischer Macht – die Entscheidungen der kommunistischen Parteiorgane und der von ihnen dominierten Sowjets – in Baschkirien wie in ganz Rußland versiegt waren und im Bewußtsein der Öffentlichkeit wie der politischen Akteure das direkte demokratische Mandat den Platz der einzigen vollgültigen Alternative eingenommen hatte. Daher legte das baschkirische Parlament, als es im November 1991 die „Aussetzung der Wahlen zum Präsidenten der Baschkirischen SSR“ beschloß, damit zugleich die geplanten Verfassungsänderungen auf Eis und machte seine eigenen Beschlüsse vom Oktober vollständig rückgängig.²¹⁶

Zu Hilfe kam Rachimov dabei der Umstand, daß der Rezentralisierungsdruck aus Moskau die Republiken innerhalb der RSFSR doch nicht in dem zwischenzeitlich befürchteten Ausmaß erreichte. Der beschleunigte Zerfall der Union, der zum Jahresende zu ihrer Auflösung führte, weckte Befürchtungen, der RSFSR drohe dasselbe Schicksal. Auch die restlichen Autonomien, die dies bislang noch nicht getan hatten, gaben nun Souveränitätserklärungen ab. Provokationen des Zentrums konnten in dieser Situation zu schwer kalkulierbaren Folgen führen. Die russische Führung, die unter der Ägide Egor Gajdars mit den Vorbereitungen für die Preisfreigabe – und damit für den Startschuß zu radikalen Wirtschaftsreformen – beschäftigt war, suchte nach einer möglichst raschen Verständigung mit allen Teilen der Föderation, um für ihr Reformprogramm den Rücken frei zu haben. Die Ernennung von Präsidentenvertretern für die Republiken blieb

waltungschefs“ erhob El'cin umgehend Einspruch und erreichte, daß der Kongreß der Volksdeputierten seine Auffassung zusammen mit der Gewährung weitgehender Sondervollmachten Anfang November bestätigte (MILDNER 1996: 105; TOLZ 1993: 12).

²¹⁶ RABINOVIČ/FUFAEV 1997; IGPI Monitoring Baškortostan 11/1993.

aus, und im Unterschied zu den *oblasti* und *kraja* blieben die Exekutivstrukturen der Republiken von Moskau praktisch unangetastet.

5.3.3 Föderationsvertrag und „Dvoevlastie“ 1992: Die Entscheidung im Machtkampf

Nach dem ereignisreichen Herbst 1991 beruhigte sich die Lage in Baschkirien zum Jahresbeginn 1992 zunächst wieder. Die folgenden Monate waren von dem fortgesetzten Bemühen Rachimovs geprägt, den administrativen Apparat der Republik der Kontrolle durch das Präsidium des Obersten Sowjets zu unterstellen. „Außenpolitisch“ kamen ihm dabei die Anstrengungen der russischen Führung entgegen, nach dem Scheitern des Unionsvertrages und dem Zerfall der Union ihrerseits ein Abkommen mit den Gebietseinheiten zustande zu bringen, das die Bezeichnung Föderationsvertrag erhielt. Dieses Feld zählte nicht zu den klassischen Kompetenzbereichen eines in der sowjetischen Tradition typischerweise für konkrete Wirtschaftsfragen zuständigen Ministerpräsidenten und war daher vom Präsidium des Obersten Sowjets – ähnlich wie in den meisten anderen Republiken in der RF, die zu diesem Zeitpunkt fast ausnahmslos noch keine Präsidenten hatten – an sich gezogen worden. Der Föderationsvertrag bot Rachimov die Chance, sich als Interessenvertreter der baschkirischen Souveränität zu profilieren.

Wie in Tschetschenien und in Tatarstan bestanden auch in Baschkortostan Vorbehalte gegen den vom föderalen Zentrum im März 1992 vorgelegten Entwurf, der den Republiken keinen gleichberechtigten Status mit der Föderation einräumte. Während die beiden anderen Republiken jedoch der Unterzeichnung des Vertrages am 31. März fernblieben, fand die baschkirische Verhandlungsdelegation unter der Leitung Rachimovs mit den russischen Verhandlungspartnern eine Lösung, die beiden Seiten die Zustimmung ermöglichte. Unmittelbar vor der Unterzeichnung des Vertrags überreichte die baschkirische Seite der russischen eine „Anlage zum Föderationsvertrag“, in der nach Art eines Protokolls der Rechtsstandpunkt Baschkortostans ungeachtet der Regelungen des eigentlichen Vertragstextes erläutert wurde.²¹⁷ Formal handelte es sich um eine einseitige Erklärung der baschkirischen Vertreter, mit dem letzten Satz verpflichteten sich aber die Unterzeichner, sie als bindend anzuerkennen; und neben Rachimov und Ministerpräsident Mirgazjamov setzte im Namen der Russischen Föderation Boris El'cin seine Unterschrift unter den Text. In dem Dokument wiederholte die baschkirische Seite

²¹⁷ Das Dokument trug den Titel „Prilozhenie k Federativnomu Dogovoru ot Respubliki Baškortostan“.

zunächst die Position der Souveränitätserklärung, derzufolge die Republik Baschkortostan ein selbständiges Subjekt der erneuerten Russischen Föderation sei und alle Ressourcen auf ihrem Territorium Eigentum ihres multinationalen Volkes seien. Darüber hinaus behielt sie sich die Möglichkeit zu selbständigen internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen, eine allgemeine Steuerhoheit und die Schaffung eines eigenständigen Gerichtswesens vor, soweit nicht eine eigene bilaterale Vereinbarung zu diesen Bereichen anderes regelte.

Baschkortostan war die einzige Republik, der – wenn auch mit einiger protokollarischer Vernebelung – solche Sonderrechte zugestanden wurden. Tatarstan und Tschetschenien blieben bei ihrer Verweigerungshaltung. Die anderen Republiken wie auch die übrigen Gebietseinheiten unterzeichneten den Föderationsvertrag am 31. März 1992 in der vorgelegten Fassung. Damit hatte das Ringen um den Status der Republiken einen ersten formalen Endpunkt erreicht, auch wenn es nun galt, die formalen Bestimmungen mit Leben zu füllen, und längst nicht alle Ansprüche und Erwartungen erfüllt oder auch nur dauerhaft beruhigt worden waren. Die baschkirische Führung allerdings hatte eine Rechtsposition gegenüber dem Zentrum erreicht, die einzigartig war und es ihr in der Folgezeit ermöglichte, sich budgetären Verpflichtungen aus der föderalen Gesetzgebung unter Hinweis auf die geschlossene Vereinbarung zu entziehen und weitere Sonderrechte geltend zu machen. Nach innen stärkte der Verhandlungserfolg insbesondere die Autorität des Parlamentsvorsitzenden Rachimov. Rechtzeitig zum Beginn der radikalen Wirtschaftsreformen in ganz Rußland hatte er für die baschkirische Elite einen privilegierten Zugriff auf das zur Verteilung stehende Staatsvermögen sichern können. Nun konnte er um so energischer daran gehen, seine Machtposition in der Republik zu auszubauen.

Im Laufe des Jahres 1992 kulminierte in Ufa der Machtkampf zwischen Rachimov und Ministerpräsident Mirgazjamov. Formal drehte sich der Streit um die Frage, welchem der beiden Organe das Recht zustand, die Chefs der Stadt- und Rajonverwaltungen zu ernennen. Fast ein ganzes Jahr lang versuchten beide Seiten mit einander widersprechenden Anordnungen an die lokalen Behörden Tatsachen zu ihren Gunsten zu schaffen. Die direkte Kommunikation zwischen den beiden Organen war dabei zutiefst gestört. Zwar saßen Regierung und Sowjet in Ufa in zwei gegenüberliegenden Flügeln desselben Gebäudes, doch wenn Mitarbeiter den hausinternen Durchgang vom einen Bereich zum anderen benutzen

wollten, mußten sie dazu zuvor bei ihrem jeweiligen obersten Dienstherrn eine Sondererlaubnis einholen.²¹⁸

Die „Doppelherrschaft“ (*dvoevlastie*) von miteinander konkurrierender Legislative und Exekutive, die in vielen Regionen Rußlands ähnlich wie auf föderaler Ebene die Jahre 1992 und 1993 bestimmte, fand in Baschkortostan ihr jähes Ende im November 1992. Rachimov gelang es, mit dem Stellvertretenden Ministerpräsidenten Mansur Ajupov eine einflußreiche Figur in der Regierung auf seine Seite zu ziehen. Ajupovs Bemühungen führten schließlich dazu, daß in einem demonstrativen Akt mehrere Minister gleichzeitig ihren Austritt aus der Regierung erklärten. Die Zusammenarbeit mit Ministerpräsident Mirgazjamov, so ließen sie öffentlich verlauten, sei ihnen nicht länger möglich. Rachimov sorgte nun dafür, daß diese Mißtrauenserklärung im Obersten Sowjet eine entsprechende Behandlung fand, und setzte ein Vertrauensvotum über den Ministerpräsidenten auf die Tagesordnung. In der entscheidenden Abstimmung verfehlte Mirgazjamov eine Mehrheit der Stimmen knapp. Da die gültige Verfassung vorsah, daß der Ministerpräsident auf dem Wege einer Vertrauensabstimmung seines Amtes enthoben werden konnte, war Mirgazjamov gestürzt. Beobachter vermuteten allerdings, daß das Ergebnis anders ausgesehen hätte, wären die Abgeordneten aufgefordert gewesen, über einen *Mißtrauensantrag* abzustimmen, da in diesem Falle jede Enthaltung eine Stimme *für*, und nicht *gegen* den Amtsinhaber gewesen wäre. Die Verfassung hatte die Form der Vertrauensabstimmung und der Abstimmungsfrage jedoch offengelassen. Damit lag das entscheidende Wort erst einmal beim Präsidium des Obersten Sowjets, das Rachimov in seinem Sinne zu beeinflussen wußte. Nach der parlamentarischen Niederlage gab Mirgazjamov von sich aus auf und verzichtete darauf, seine Entlassung anzufechten. Rachimov hatte den Machtkampf gewonnen.²¹⁹

Ähnlich dem gesamtrussischen Szenario vollzog sich auch in Baschkortostan der Systemwechsel von der kommunistischen Parteiherrschaft zu einem neuen, postsozialistischen Regime in zwei Schritten. In Moskau war es zunächst der gescheiterte Putsch restaurativer KP-Kader im August 1991, der das endgültige Ende der Parteiherrschaft der KPdSU markierte, aber erst nach weiteren zwei Jahren, im Herbst 1993, konnte sich Boris El'cin mit der Zerschlagung des Obersten Sowjets endgültig gegen seine Gegner durchsetzen und seine Präsidialherrschaft konsolidieren. In Baschkirien vollzog sich der erste Schritt im Frühjahr

²¹⁸ RABINOVIČ/FUFAEV 1997.

²¹⁹ Interview mit Fufaeu, Ufa, 15.3.1996; RABINOVIČ/FUFAEV 1997.

1990 mit dem frühen Machtverlust der regionalen KP-Führung und dem Übergang der politischen Initiative auf das Präsidium des Obersten Sowjets der Republik. Auch hier dauerte es allerdings mehr als zwei Jahre, bis zum November 1992, ehe sich Murtaza Rachimov seines stärksten institutionellen Konkurrenten entledigt hatte und die Konsolidierung seiner Machtposition in Angriff nehmen konnte.

Im Vergleich der beiden Abläufe fällt allerdings die Vertauschung der Rollen von Exekutive und Legislative in der zweiten Phase dieses Übergangs auf. Während in Moskau der Oberste Sowjet in die Rolle des Bewahrers einer überholten politischen Struktur geriet und Präsident El'cin als Repräsentant einer „neuen Zeit“ den Primat der Exekutive gegenüber dem Parlament schließlich gewaltsam durchsetzte, war es in Baschkortostan der Vorsitzende des Obersten Sowjets, der den Machtkampf gegen die Exekutive gewann. Dafür lassen sich im wesentlichen zwei Gründe anführen: Rachimov verfügte über die stabilere Legitimation, und er hatte seine Macht eng mit einer neuen Leitidee verknüpft, die ihn der örtlichen Elite mehrheitlich als die attraktivere Führungsfigur erscheinen ließ.

(1) *Legitimation* Anders als Boris El'cin in Moskau verfügte Marat Mirgazjamov als Chef der Exekutive nicht über ein vom Parlament unabhängiges, durch eine Direktwahl legitimates Mandat. Vielmehr war er als Ministerpräsident vom alten System „übernommen“ worden. Der Oberste Sowjet bildete in Baschkortostan das einzige Organ, das die Legitimation einer Volkswahl für sich beanspruchen konnte, und sein Präsidium war zudem entsprechend sowjetischer Tradition darin geübt, einzelne Entscheidungen nach Art einer Prärogative an sich zu ziehen und damit auch Exekutivfunktionen wahrzunehmen – ein Vorteil, den Rachimov für sich zu nutzen wußte. Zwar hing auch er als Vorsitzender des Präsidiums von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament ab. Doch seine Funktion verschaffte ihm über den Apparat des Präsidiums den nötigen Einfluß auf die Abgeordneten, um seine Ziele durchsetzen zu können.

(2) *Leitidee* Rachimov verstand es, mit dem Souveränitätsthema das ideologische Vakuum zu füllen. In einer Region, in der sich insbesondere die ländliche Bevölkerung nur mäßig, wenn überhaupt, für die Ungewißheit marktwirtschaftlicher Reformen begeistern ließ, bot „Souveränität“ als weitaus unschärfere und je nach Gelegenheit unterschiedlich aufzufüllende symbolische Institution auf absehbare Zeit den Vorteil, für viele Bevölkerungsgruppen attraktiv zu erscheinen. Zugleich eröffnete eine entsprechende Politik den regionalen Wirtschaftseliten eine vielversprechende Perspektive bei der anstehenden Verteilung staatlichen Eigentums. Demgegenüber fiel es Mirgazjamov schwer, sich

mit seiner pragmatischeren, weniger auf symbolische Abgrenzung von Moskau ausgerichteten Politik zu profilieren.

Daß es zweieinhalb Jahre dauerte, bis der Vorsitzende des Obersten Sowjets sich endgültig gegen den Ministerpräsidenten durchgesetzt hatte, verdeutlicht, daß die Verlagerung der institutionellen Macht auch nach dem Zusammenbruch der Parteiherrschaft unter einer wenig veränderten Verfassung nur sehr langsam vonstatten ging. Die faktischen Kompetenzen der alten Republikparteführung waren keineswegs nur auf das Parlament, sondern durchaus auch auf die Regierung übergegangen, und das labile Gleichgewicht zwischen beiden Institutionen hatte sich angesichts des Ausmaßes der zwischenzeitlichen Veränderungen im Lande erstaunlich lange halten können. Daß Mirgazjamov aber schließlich den Kampf unter dem von Rachimov ausgeübten Druck vorzeitig aufgab, signalisiert andererseits, daß er die Hoffnung, sich innerhalb des baschkirischen Machtapparates noch einmal gegen den Konkurrenten durchsetzen zu können, nunmehr aufgegeben hatte.

5.3.4 Kodifizierung des Regimewechsels: Die Verfassungsreform vom Herbst 1993

Wie in Moskau stand auch in Ufa das Jahr 1993 im Zeichen verstärkter Bemühungen, den Kampf um Macht und politische Richtungen auf eine neue Verfassungsgrundlage zu stellen und damit zugleich einige Errungenschaften der letzten Jahre festzuschreiben. Die ersten Bemühungen in diese Richtung reichten bis in das Jahr 1990 zurück. Schon kurz nach den Wahlen hatte der Oberste Sowjet Baschkiriens eine sechzigköpfige Verfassungskommission unter dem Vorsitz Rachimovs eingesetzt und war damit dem Beispiel des Obersten Sowjets der RSFSR gefolgt. Der Kommission gehörten alle Minister, zahlreiche KP-Nomenklaturisten, aber auch juristische Fachleute an.²²⁰ In der kurzen Hochphase demokratischer Euphorie, von der die Wahlen des Jahres 1990 begleitet waren, stand die Notwendigkeit einer neuen Verfassung nicht in Zweifel. Doch die Aufgabe, eine bestandsfähige konstitutionelle Grundlage für ein Gemeinwesen zu schaffen, dessen Konturen im Innern wie nach außen noch im Fluß waren, widerstand einer schnellen Lösung. Die Unzeitgemäßheit der mittlerweile etliche Male ergänzten und in Teilen widersprüchlichen Brežnev-Verfassung stand den meisten Abgeordneten durchaus deutlich vor Augen, der Machtkampf des Jahres 1992 tat in dieser Hinsicht ein übri-

²²⁰ Interview mit Enikeev, Ufa, 14.3.1996.

ges. Doch fehlte es lange Zeit in der baschkirischen Elite an dem für die Bildung einer qualifizierten Mehrheit erforderlichen Basiskonsens.

Insgesamt lassen sich vier Faktoren identifizieren, die die Verabschiedung einer neuen Verfassung für die Republik Baschkortostan lange Zeit verhinderten:

- (1) Die baschkirischen Verfassungsgeber standen schon rein technisch vor einer nicht unerheblichen Aufgabe. Es bestand allgemeine Einigkeit, daß die neue Verfassung im ganzen ein demokratisches Gemeinwesen konstituieren sollte, daß zugleich aber die bloße Adaption eines westlichen Vorbildes ohne Berücksichtigung der spezifischen postsowjetischen Situation nicht in Frage kam. Für ein solches Vorhaben mangelte es zum einen an der erforderlichen juristischen Expertise²²¹, zum anderen gab es nur wenige brauchbare Vorbilder, da die Verfassungsgebung auf föderaler Ebene, die trotz aller Divergenzen beim Thema Föderalismus in vielen anderen Fragen als Orientierungsmaßstab hätte dienen können, ebenfalls nur sehr mühsam vorankam. Lediglich die nach und nach in Moskau erarbeiteten Entwürfe einer RF-Verfassung und die 1992 entstehenden Verfassungen der Republiken Tschetschenien, Sacha und Tatarstan boten erste Anhaltspunkte.²²²
- (2) Das politische und verfassungsrechtliche Umfeld, in das hinein eine baschkirische Verfassung „geboren“ werden mußte, war in wesentlichen Belangen lange Zeit fluide und bot damit keinen verlässlichen Halt für die letztlich nicht zu umgehende Verankerung Baschkortostans in der Russischen Föderation. Vor allem die Jahre 1992/93 waren geprägt von heftigen Auseinandersetzungen um a) das Verhältnis von Parlament und Präsident im zukünftigen russischen Staat, b) den Charakter der Föderation als einer eher symmetrischen oder eher asymmetrischen und c) den Text einer neuen Bundesverfassung insgesamt. Die baschkirischen Verfassungsgeber hatten es mit einem *moving target* zu tun, denn mit dem Charakter des Umfeldes (der Föderation) änderten sich auch die Ausgangsbedingungen für die eigene Lage.

²²¹ So beklagte Professor Fanis Rajanov, einer der wenigen Staatsrechtler, die der baschkirischen Verfassungskommission als Berater zur Verfügung standen, das fehlende juristische Grundverständnis vieler Kommissionsmitglieder (Interview mit Rajanov, Ufa, 28.3.1996).

²²² Ebenfalls noch vor Baschkortostan verabschiedete am 21.10.1993 auch die Republik Tyva eine neue Verfassung. Von einem intensiveren Meinungs- und Ideenaustausch oder gar einer Kooperation zwischen den Verfassungskommissionen verschiedener Republiken ist nichts bekannt. Lediglich die Diskussionen in der russischen Rechtswissenschaft fanden über die zu Rate gezogenen Fachleute Eingang in die Arbeit der baschkirischen Verfassungskommission (Interview mit Enikeev, Ufa, 14.3.1996; Interview mit Rajanov, Ufa, 28.3.1996).

- (3) Solange die wichtigsten Verfassungsorgane untereinander im Machtkampf verstrickt waren und jeweils über die für eine Vetoposition ausreichende parlamentarische und gesellschaftliche Unterstützung verfügten, mußte jeder Verfassungsentwurf schon am Widerstand derjenigen Seite scheitern, für die eine dauerhafte konstitutionelle Festschreibung von Kompetenzen einen relativen Machtverlust und damit eine Niederlage bedeutet hätte. Diese Blockade war erst nach dem November 1992 beseitigt, und auch dann blieb noch das Problem der zukünftigen Bedeutung des Parlaments virulent. Mit der Auflösung der Machtblockade nahm jedoch zugleich auch die Dringlichkeit ab, die bestehenden Machtverhältnisse umgehend auf eine gänzlich neue verfassungsmäßige Grundlage zu stellen. Intern war die herrschende Elite in Baschkortostan noch nicht in solchem Maße geeint und extern war der Druck nicht so groß, daß eine sofortige Festschreibung des erreichten machtpolitischen Status quo möglich gewesen wäre. Da Rachimov auf die Unterstützung des Obersten Sowjets nicht verzichten konnte, war er gut beraten, seine eigenen Vorstellungen nicht zu offensiv durch das Parlament zu boxen, sondern zunächst gründliche Vorarbeit unter den Abgeordneten zu leisten und den geeigneten Zeitpunkt abzuwarten. Solange der Eindruck vorherrschte, vorerst komme man auch mit den existierenden Strukturen zurecht, konnten die Vertreter einer starken Exekutivlösung unter der Führung Rachimovs nicht darauf vertrauen, sich mit ihren Entwürfen durchzusetzen. Erst als sich im September/Oktober 1993 in Moskau Präsident El'cin aus einem ähnlichen Dilemma mit einem Gewaltakt zu befreien suchte, war auch für Rachimov der geeignete Moment gekommen.
- (4) Schließlich litt die Erarbeitung einer neuen Verfassung auch an der Strittigkeit einzelner Themen, die der bloßen Entscheidung durch die Elite entzogen waren, da sie das Selbstverständnis der Republikbevölkerung im ganzen betrafen. Das wichtigste dieser Themen war die Frage der Staatssprache. Das „Baschkirische Volkszentrum ‘Ural’“, die Nationalbewegung der Baschkiren, drängte darauf, Baschkirisch als offizielle Staatssprache in der Verfassung zu verankern. Klar war zugleich, daß dem Russischen – als der tatsächlichen Verkehrssprache in weiten Teilen der Verwaltung wie auch der gesamten Republik – der gleiche Status eingeräumt werden mußte. Eine solche Lösung wurde jedoch von der tatarischen Bevölkerung als unerträgliche Diskriminierung abgelehnt, stellte sie doch einen größeren Bevölkerungsanteil als die Ti-

tularethnie der Baschkiren.²²³ Besorgnis erregte zudem auch unter den Russen die Frage, welches die praktischen Konsequenzen einer verordneten Zweisprachigkeit sein würden, wenn es zum Beispiel um die Besetzung wichtiger Staatsämter ging. Es handelte sich also um ein Problem von zunächst hoher symbolischer, dann aber auch sehr handfest machtpolitischer Dimension.

Unter diesen Umständen war der Entwurf einer neuen Verfassung für die Republik Baschkortostan bis Anfang 1993 nicht über das Stadium einer ersten Lesung im Obersten Sowjet hinausgekommen. Im Juni 1992 hatte Rachimov einen ersten Entwurf ohne große Debatte vom Obersten Sowjet zur Weiterbehandlung annehmen lassen. Doch der Modus der Debatte, die Art und Weise der Verunglimpfung jener wenigen Abgeordneten, die Kritik an dem Entwurf anmeldeten und sich dafür dem Vorwurf aussetzen mußten, die Souveränität Baschkortostans zu verraten, sowie schließlich der Text selbst hatten nach der Abstimmung zu heftigen Reaktionen geführt. In der Moskauer Presse meldete sich der Ufaer Sozialwissenschaftler Chamid Gizatullin mit dem Vorwurf zu Wort, Rachimov sei auf dem besten Wege, mit Hilfe eines willfährigen Parlaments und gestützt auf die im Präsidium des Obersten Sowjets wie in einem Oblastparteikomitee versammelte ehemalige Parteinomenklatur in Baschkortostan eine Diktatur zu errichten und die Separation von Rußland zu vollziehen. Das Präsidium kontrolliere inzwischen außer der Legislative auch die Gerichtsbarkeit – zumal Rachimov die Zuständigkeit höherer russischer Gerichte bestreite – sowie die Exekutive und die regionalen Medien.²²⁴ Zwar stellten solche radikalen Stimmen eine Mindermeinung dar, aber nach der Affäre um Mirgazjamov war doch ein zunehmender Teil der Abgeordneten darauf bedacht, Rachimov nicht zu frei schalten und walten zu lassen.

Andererseits schien mit der Klärung des Machtkampfes zwischen Rachimov und Mirgazjamov in Ufa erst einmal Zeit gewonnen zu sein, um das Projekt einer neuen Verfassung „reifen“ zu lassen. Anders als ein Jahr später in Moskau war die Auflösung der Doppelherrschaft in Ufa nicht zur Existenzfrage der bestehenden Verfassung geworden. Anfang 1993 wurde der baschkirischen Führung unter Rachimov aber klar, daß eine neue Verfassung nicht mehr lange auf sich warten lassen durfte. Dafür waren im wesentlichen drei Gründe verantwortlich:

Erstens stellte das neue labile Gleichgewicht zwischen den höchsten Exekutiv- und Legislativorganen der Republik auf Dauer einen unerträglichen Unsicherheitsfaktor für jene Akteure dar, die anders als die überwiegende Mehrheit der

²²³ Interview mit Gajfullin, Ufa, 14.3.1996.

²²⁴ Rossijskie Vesti, 11.11.1992, S. 2.

Abgeordneten des Obersten Sowjets längst zu Berufspolitikern der neuen baschkirischen Republik geworden waren. Dies traf insbesondere für Rachimov selbst zu, der als Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets legislative und exekutive Vollmachten in sich vereinte. Hatte schon das alte sowjetische System die Präsidien der Obersten Sowjets mit exekutiven Kompetenzen ausgestattet, so war Rachimov seit der Entlassung Mirgazjamovs *de facto* auch der wahre Chef der Regierung geworden und übte die Kontrolle über die eigentliche Exekutive auf Republik- wie auch auf kommunaler Ebene aus. Was ihm jedoch fehlte, war eine institutionelle Bestandsgarantie seiner Macht.

Zweitens hatten nach Tschetschenien, das sich schon im März 1992 eine neue Verfassung gegeben hatte, inzwischen auch Sacha/Jakutien (am 4. April 1992) und Tatarstan (am 30. November 1992) neue Verfassungen verabschiedet, was mindestens so sehr wie der Regelung innerer Macht- und Grundrechtsfragen auch der Abgrenzung gegenüber Moskau diene. Für Baschkortostan, das sich mit Tatarstan und Sacha zu den Republiken mit besonderem Souveränitätsanspruch zählte, galt es, in der Verfassungsfrage nicht zu weit hinter den anderen zurückzubleiben.

Drittens forcierte in Moskau Präsident El'cin die Verabschiedung einer neuen gesamtrussischen Verfassung, und die von ihm vorgelegten Entwürfe entsprachen in ihren Bestimmungen zum Föderalismus nicht den Vorstellungen der baschkirischen Führung (wie auch der übrigen Republiken). Viele Stimmen in Ufa drängten nun darauf, eine neue baschkirische Verfassung möglichst noch vor einer RF-Verfassung zu verabschieden, um im Falle von Normenkonflikten auf den Primat des „eigenen“ – älteren – Rechts verweisen zu können.²²⁵

Es waren also endogene wie exogene Faktoren, die das Timing der Verfassungsgebung in Baschkortostan beeinflussten. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der neuen Verfassung sollten dagegen die internen Einflüsse deutlich im Vordergrund stehen.

Durch die Entlassung von Ministerpräsident Mirgazjamov hatte sich das Machtgefüge zwischen den politischen Institutionen der Republik Baschkortostan zum Jahresende 1992 zugunsten des Präsidiums des Obersten Sowjets, namentlich seines Vorsitzenden, verschoben. Zugleich war aber auch deutlich geworden, daß Rachimov seinerseits sich keineswegs einer unbedingten Unterstützung durch die Abgeordneten sicher sein konnte. Damit waren für die Verfassungsreform zwei

²²⁵ IGPI Monitoring Baškortostan 6/1993.

wichtige Bedingungen vorgegeben: Erstens gab es mit Murtaza Rachimov einen Anwärter auf das Amt eines starken Republikoberhauptes, was nach Lage der Dinge auf die Einrichtung einer Präsidialverfassung hinauslief. Zweitens war eine Verfassungsreform nicht ohne die überwältigende Zustimmung des Obersten Sowjets durchsetzbar und mußte daher die politischen Vorstellungen, vor allem aber auch das Versorgungsinteresse der Abgeordneten berücksichtigen.

Im Laufe des Jahres 1993 veränderten sich die Machtverhältnisse an der baschkirischen Spitze zunächst nur sehr langsam. Rachimov etablierte sich weiter als die dominante Figur, während der Oberste Sowjet darauf achtete, ihn von Zeit zu Zeit seine Abhängigkeit spüren zu lassen. Zum Nachfolger von Ministerpräsident Mirgazjamov hatte der Oberste Sowjet noch vor dem Jahreswechsel auf Vorschlag Rachimovs den bisherigen Chef des baschkirischen Energieversorgers *Baškırэнерго*, Anatolij Kopsov, gewählt. Kopsov entstammte also wie Rachimov der Brennstoff- und Energiewirtschaft, galt aber als unabhängige Figur von eigener Autorität in der Republik und war zudem der erste Russe in einem Spitzenamt seit dem Ende der Parteiherrschaft in Baschkirien, was seine Bestätigung durch das Parlament erleichtert haben dürfte.²²⁶ Weitaus größere Schwierigkeiten bereitete der Oberste Sowjet Rachimov bei der Bestätigung der neuen Regierungsmannschaft Ende Januar 1993. Die gültige Verfassung sah vor, daß das Parlament über jeden einzelnen Minister abzustimmen habe. Während die meisten Vorschläge die Zustimmung der Abgeordneten fanden, erzielten diejenigen Kandidaten, die im November unter der Führung des Stellvertretenden Ministerpräsidenten Ajupov den Aufstand gegen Mirgazjamov geprobt hatten, nur mit Mühe und infolge einer typisch sowjetischen organisierten Propagandakampagne die erforderlichen Mehrheiten, um in ihren bisherigen Ämtern verbleiben zu können.²²⁷ Ajupov selbst wurde die Zustimmung versagt.²²⁸

Das gesamtrossische Referendum vom 25. April 1993, mit dem auf föderaler Ebene ein Ausweg aus der Sackgasse der „Doppelherrschaft“ gesucht wurde, bot Rachimov die Gelegenheit, seine Position zu festigen. Anstelle eines Abstimmungsboykotts, wie er in Tatarstan praktiziert wurde, beschloß der Oberste Sowjet

²²⁶ RABINOVIČ/FUFAEV (1997) vertreten die Auffassung, Rachimov habe im Vorfeld von jederzeit möglichen Präsidentschaftswahlen eine solche starke Persönlichkeit in seinem „Team“ nötig gehabt und dies auch erkannt.

²²⁷ Ein klassisches Element solcher Kampagnen sind mehr oder weniger eindeutig „bestellte“ Briefe aus der Bevölkerung (*pis'ma s mest*), die in der Regel auf dem Umweg über lokale Honorationen in den Verwaltungen und anderen öffentlichen Ämtern organisiert und den ausgewählten Medien sowie den für eine Personalentscheidung zuständigen Gremien zugeleitet werden.

²²⁸ IGPI Monitoring Baškortostan 1/1993.

in Ufa, die vier Abstimmungsfragen um eine fünfte über größere Autonomie der Republik Baschkortostan von Moskau zu ergänzen. In den gesamtrussischen Fragen folgte die Wählerschaft mehrheitlich der Haltung der Republikspitze um Rachimov und erteilte Präsident El'cin und seiner Politik eine klare Absage (Tabelle 5-5). In der Frage nach größerer Selbständigkeit für die Republik votierte dagegen eine Mehrheit von etwa 75 % der Wähler mit Ja. Diese breite Zustimmung ließ sich von der baschkirischen Führung als ein direktes Votum zur Fortsetzung der eigenen Politik deuten. Im Juni sprach Rachimov in einer Rede vor dem Obersten Sowjet von einem „Vertrauensmandat“ für den Obersten Sowjet und die Regierung der Republik. Einmal mehr konnte er die Auseinandersetzungen um die Gestaltung der Föderation als Instrument zur Machtkonsolidierung nutzen. Zugleich äußerte er sich unzufrieden über den Fortgang und die Richtung der Verfassungsdiskussion in Moskau, da die diskutierten Entwürfe den Interessen der Republiken zuwiderliefen. Damit Rachimov bei den Verhandlungen der von El'cin einberufenen Verfassungsversammlung anwesend sein konnte, wurde kurz darauf die laufende Sitzungsperiode des Obersten Sowjets in Ufa für drei Wochen unterbrochen. Wichtige Fragen konnte das baschkirische Parlament nicht mehr ohne seinen Vorsitzenden verhandeln, der seinerseits ein vitales Interesse daran hatte, alle Fäden der Macht in der Hand zu behalten und zu verhindern, daß in seiner Abwesenheit Entscheidungen zu seinen Ungunsten getroffen wurden.²²⁹

Im Juli 1993 setzte das Präsidium des Obersten Sowjets den Entwurf eines Gesetzes über den Ministerrat auf die Tagesordnung der Parlamentssitzung. Der Text sah vor, daß bei einer Regierungsbildung der Oberste Sowjet im Plenum seine Zustimmung nur zum Ministerpräsidenten, seinem Ersten Stellvertreter sowie den Ministern für Sicherheit, Inneres, Außenbeziehungen und Finanzen zu erteilen habe. Die Besetzung der übrigen Ministerien sollte dem Präsidium vorbehalten bleiben. Mit dem Gesetzentwurf verfolgte Rachimov die doppelte Absicht, im Konkreten einer Prozedur wie im Januar künftig zu entgehen und zugleich grundsätzlich wenigstens in *einer* entscheidenden Machtfrage schon einmal erste Tatsachen zu schaffen. Rachimov und seinen Anhängern gelang es jedoch nicht, die notwendige Unterstützung für dieses Vorhaben zu mobilisieren. Eine solch offenkundige Kompetenzbeschneidung behagte der Mehrheit der Abgeordneten nicht. Nach einer kontroversen Debatte wurde die Abstimmung auf den Herbst vertagt. Angenommen wurde dagegen die Vorlage der baschkirischen Führung, ein „Staatliches Kontrollkomitee“ zu gründen, dessen Funktion darin bestehen sollte, die

²²⁹ IGPI Monitoring Baškortostan 6/1993.

zweckgemäße Nutzung staatlichen Eigentums der Republik sicherzustellen. Dies bedeutete in erster Linie, daß sich die politische Führung die Kontrolle über die Wirtschaft in der Republik sicherte, da wesentliche Teile der baschkirischen Chemie- und Energieindustrie noch im staatlichen Besitz waren und sich ein Abkommen zwischen Moskau und Ufa abzeichnete, wonach größere Anteile staatlichen Besitzes an der Energieindustrie von den föderalen auf die baschkirischen Behörden übertragen werden sollten.²³⁰

Tabelle 5-5: Referendum zur politischen Lage in Rußland am 25. April 1993 – Ergebnis in Baschkortostan

Angaben in Prozent der Stimmen

		Baschkortostan	RF gesamt
<i>Beteiligung</i>		70,76	64,51
Vertrauen in El'cin	ja	39,63	58,67
	nein	57,76	39,20
Zustimmung zur Wirtschafts- politik	ja	35,92	53,05
	nein	61,45	44,56
Vorzeitige Präsidentenwahlen	ja	60,09	49,49
	nein	36,67	47,15
Vorzeitige Parlamentswahlen	ja	53,59	67,17
	nein	43,58	30,09

Quelle: NNS; eigene Berechnungen. Abweichungen der Summen von 100 % ergeben sich durch ungültige Stimmen.

Unterdessen zeigten sich oppositionelle politische Kräfte kaum in der Lage, prägenden Einfluß auf den Lauf der Dinge zu nehmen. Das April-Referendum hatte die Aktivität oppositioneller politischer Organisationen zwar erhöht. Mehrere Parteien und Bewegungen, darunter die Regionalstrukturen jener Parteien, die in Moskau die zentristische Bürgerunion bildeten, und die nationalen Bewegungen der Tataren und der Russen in Baschkortostan, hatten sich im Vorfeld des Referendums zu einem Bündnis zusammengeschlossen, das den Autonomiekurs Rachimovs scharf kritisierte. Der Ausgang des Referendums belegte jedoch den insgesamt eher schwachen Einfluß der El'cin-freundlichen Opposition auf die baschkirische Bevölkerung, insbesondere außerhalb der Hauptstadt Ufa. Zu den Füh-

²³⁰ IGPI Monitoring Baškortostan 7/1993.

rungsfiguren der Opposition zählten in erster Linie Intellektuelle, wie der Vorsitzende der russischen Bewegung „Rus’“, Aleksandr Arinin, der Direktor des Ufaer Wirtschafts- und Soziologie-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften, Chamid Gizatullin, und der Hochschullehrer und Staatsrechtler Fanis Rajanov. Versuche, den ehemaligen Ministerpräsidenten Mirgazjamov zur Mitarbeit zu gewinnen und damit von seiner Popularität zu profitieren, schlugen fehl. Der Bankier Kadyrov, Abgeordneter des Obersten Sowjets Baschkortostans und verheimerter Präsidentschaftskandidat von 1991, stand den Oppositionellen nahe, stellte auch finanzielle Unterstützung in Aussicht, zog aber ebenfalls die organisatorische Selbständigkeit vor.²³¹

Die Opposition hatte währenddessen mit massiven Attacken aus dem Lager Rachimovs zu kämpfen. Presseorganen, die Kritisches druckten, wurde mit Gerichtsverfahren gedroht. In einem Fall war die Absicht offenkundig, einem unliebsamen Chefredakteur finanzielle Unregelmäßigkeit anzuhängen.²³² Unbehagen hatte zudem im Januar die Fortsetzung der Affäre Mirgazjamov erweckt: Der ehemalige Ministerpräsident hatte bei Nachwahlen zu einem Sitz im Obersten Sowjet einen klaren Sieg errungen, doch wurde ihm dieser anschließend mit der Begründung aberkannt, seine Kandidatur sei nicht regelgerecht zustande gekommen.²³³ Im Sommer 1993 wurde Rafis Kadyrov ins Visier genommen. Nachdem er selbst Korruptions- und Veruntreuungsvorwürfe gegen den Außenhandelsminister erhoben hatte, wurde ihm seinerseits vorgeworfen, seine Bank sei mit verschwundenen Geldern der Kommunistischen Partei aufgebaut worden. Entsprechende Unterlagen wurden den Medien zugespielt, ein Abgeordneter holte die Affäre auf die Bühne des Obersten Sowjets. Im August nahm die Regierung ein gemeinsames Flugblatt der tatarischen und der russischen Volksbewegung, in dem die Republikführung separatistischer Bestrebungen bezichtigt wurde, zum Anlaß, den Initiatoren eine gesetzwidrige „Einmischung gesellschaftlicher Vereinigungen in Angelegenheiten des Staates“ vorzuwerfen und ihnen mit Strafanzeigen wegen Verleumdung und Ehrverletzung zu drohen.²³⁴

Eine politische Lageanalyse aus der Feder reformorientierter Oppositioneller in Ufa konstatierte im August 1993, in Baschkortostan könne von einer Gewaltenteilung im üblichen Sinne keine Rede sein. Da die Abgeordneten des Obersten Sowjets keinerlei reale politische Kräfte verträten, werde der politische Kurs des

²³¹ IGPI Monitoring Baškortostan 3/1993.

²³² IGPI Monitoring Baškortostan 7/1993.

²³³ IGPI Monitoring Baškortostan 2/1993.

²³⁴ IGPI Monitoring Baškortostan 8/1993.

Parlaments tatsächlich von dessen Präsidium unter Rachimov und dessen Gefolgsleuten bestimmt. Diese stellten die einzige und zugleich „regierende“ Partei in dem Legislativorgan dar. Mit der Erweiterung der Ernennungskompetenzen des Präsidiums für Positionen in der Republikexekutive, den lokalen Behörden und der Justiz habe Rachimov endgültig alle Machtinstrumente in seiner Hand vereint. Rachimov bediene sich bei seiner Politik in erster Linie administrativer Methoden – angeblich um in der Phase des „Übergangs zum Markt“ die Regierungsfähigkeit zu gewährleisten, tatsächlich aber, weil ihm ein anderer Regierungsstil fremd sei und er sich nur so sicher fühle, wenn er auf Hindernisse stoße. Der Fortgang der Privatisierung in Baschkortostan sei dafür ein beredtes Beispiel. Das föderale Privatisierungsprogramm werde nur unter unmittelbarer Beteiligung der Republikbehörden umgesetzt, die dafür sorgten, die Kontrolle über die privatisierten Unternehmen zu behalten. De facto finde eine „interne“ Privatisierung statt (*zakrytoe akcionirovanie*), die Außenseitern praktisch keine Zugangschancen einräume. Die Aktien von republikeigenen Unternehmen seien mit wenigen Ausnahmen nicht zum freien Verkauf gelangt. Auch hätten keine Voucher-Privatisierungen stattgefunden. Statt dessen seien für die Bevölkerung Investitionsfonds unter der Kontrolle der Republikbehörden gegründet worden. Auch eine Strategie zum gezielten industriellen Strukturwandel gebe es nicht. Dafür werde ein Drittel des Republikbudgets zur Subventionierung des Agrarsektors verwendet, allerdings nur für Kolchosen und Sowchosen – privater Landwirtschaft würden dagegen keine Hilfen gewährt.²³⁵ Propagandistisch ließ sich diese Politik als besondere Fürsorge des Staates für seine Bürger darstellen und zielte damit bewußt auf das Versorgungsbedürfnis großer Teile der Bevölkerung ab. Zugleich sicherte sie aber den ungebrochenen Einfluß der politischen Führungsschicht Baschkortostans auf das Wirtschaftsgeschehen in der Republik.

Vor diesem Hintergrund wurde in Ufa die Zuspitzung der Moskauer Krise Ende September/Anfang Oktober 1993 beobachtet. Nachdem El'cin in seinem Ukas Nr. 1400 faktisch die Auflösung des Obersten Sowjets und des Volksdeputiertenkongresses verkündet und der Oberste Sowjet im Gegenzug El'cin für abgesetzt und Vizepräsident Aleksandr Ruckoj zum Nachfolger erklärt hatte, äußerte sich Rachimov am 22. September in Ufa sehr beunruhigt und empfahl, die Konfliktparteien sollten sich besser an den Verhandlungstisch setzen und alle Fragen in einer verfassungsgemäßen Weise klären. Der Oberste Sowjet Baschkortostans

²³⁵ KONTAKT PLUS 1993.

wurde zu einer Sondersitzung einberufen, um über die Lage zu beraten.²³⁶ Während die Krise in Moskau am 3. und 4. Oktober ihren gewaltsamen Höhepunkt erreichte, beschloß das Parlament in Ufa, die Gültigkeit des Ukas Nr. 1400 für das Gebiet der Republik „auszusetzen“. Eine ähnliche Maßnahme wurde auch in der Republik Karelrien im Nordwesten Rußlands ergriffen. Und in Tatarstan gaben sich die Offiziellen den Anschein, von den Geschehnissen in Moskau überhaupt nicht betroffen zu sein.²³⁷ Tatsächlich konnten diese Reaktionen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Moskauer Ereignisse einen tiefen Einschnitt für das ganze Land bedeuteten und sich auch die Republiken diesem Einfluß nicht entziehen konnten. Der gewaltsame „Befreiungsschlag“, mit dem Präsident El’cin den Weg freimachte für die Dekretierung von gesamtrussischen Parlamentswahlen und für ein Referendum über seine Variante eines Verfassungsentwurfs, richtete sich explizit gegen die institutionellen Überreste des Sowjetsystems und damit insbesondere gegen die Sowjets selbst. Jene regionalen Machthaber, deren Basis in erster Linie der örtliche Sowjet war, gerieten in Zugzwang. Zwar waren die Republiken nicht unmittelbar betroffen, als El’cin am 9. Oktober die Auflösung der Stadt- und *rajon*-Sowjets in den *oblasti* und *kraja* dekretierte und den *oblast*’-Sowjets ihre Exekutivfunktionen entzog sowie ihr Budgetrecht durch ein Vetorecht der Administrationen beschränkte. Doch auch an sie erging die ausdrückliche „Empfehlung“, ihre Organe in entsprechender Weise umzugestalten. Und Gerüchte aus der Präsidialverwaltung, El’cin wolle in alle Republiken, die nicht von einem Präsidenten, sondern noch immer von einem Sowjetpräsidium regiert wurden, Vertreter mit weitreichenden Vollmachten entsenden, um so die „Restauration der absoluten Macht der Sowjets“ zu verhindern, ließen die „Empfehlung“ eher als kaum verhohlene Drohung erscheinen.²³⁸

Die baschkirische Führung setzte sich zunächst verbal zur Wehr und verbreitete für den Fall der tatsächlichen Entsendung eines Präsidentenvertreters in die Republik das Schreckensszenario ethnisch motivierter Zusammenstöße.²³⁹ Doch Rachimov begriff, daß ihm seine Legitimationsgrundlage als Vorsitzender des Obersten Sowjets – und damit seine Machtbasis – zu entgleiten drohte. Allem Anschein nach war nur die Existenz eines gewählten Republikpräsidenten eine

²³⁶ Nezavisimaja gazeta 23.9.1993; zit. in CDPSP 45 (1993), Nr. 38.

²³⁷ Segodnja 7.10.1993; zit. in CDPSP 45 (1993), Nr. 40.

²³⁸ Segodnja 14.10.1993; zit. in CDPSP 45 (1993), Nr. 41. Einen Präzedenzfall mit der Entsendung eines Vertreters hatte El’cin bereits im Falle der Republik Mordvinien geschaffen, deren Oberster Sowjet das Präsidentenamt im Frühjahr 1993 nach einem Konflikt mit dem Amtsinhaber abgeschafft hatte (Nezavisimaja gazeta 13.10.1993; zit. in CDPSP 45 (1993), Nr. 41).

²³⁹ Rossijskaja gazeta 19.10.1993, S. 1.

weitgehende Versicherung gegen Einmischung aus Moskau. Also wurden wieder die zwei Jahre alten Pläne zur Wahl eines baschkirischen Präsidenten aus der Schublade gezogen. Und auch die neue Republikverfassung durfte nicht mehr lange auf sich warten lassen, nachdem nun El'cin den 12. Dezember für das Referendum über die neue Verfassung der Russischen Föderation vorgesehen hatte.

Den restlichen Oktober über bereitete das Präsidium des baschkirischen Obersten Sowjets um Rachimov entsprechende Beschlüsse vor. Schon am 14. Oktober stellte es klar, daß das baschkirische Parlament nicht beabsichtige, El'cins Aufforderung zur Auflösung der Sowjets Folge zu leisten. Parallel begann eine gezielte Medienkampagne, die die öffentliche Meinung darauf einstimmte, daß nun doch ein Republikpräsident gewählt werden müsse. In offenen „Briefen an Rachimov“ und ausführlichen Zeitungs- und Fernsehbeiträgen von Ufaer Wissenschaftlern hieß es, nur so könne der Status der Republik gewahrt werden. Angesichts der Unberechenbarkeit des föderalen Präsidenten habe das Volk Baschkortostans ein Recht auf einen eigenen Präsidenten, der in der Lage sei, wenn nötig Entscheidungen des Zentrums zu neutralisieren.²⁴⁰

Am 4. November folgten die formalen Beschlüsse des Obersten Sowjets: Die Präsidentenwahlen wurden für den 12. Dezember 1993 angesetzt, gemeinsam mit den gesamtrussischen Parlamentswahlen und dem Verfassungsreferendum. Das 1991 verkündete „Moratorium“ für Wahlen baschkirischer Staatsorgane wurde aufgehoben, die damaligen Gesetze über den Präsidenten und die Präsidentschaftswahlen traten – mit unwesentlichen Veränderungen – wieder in Kraft, die geltende alte Verfassung wurde entsprechend geändert. Nach wie vor blieb es – trotz kontroverser Diskussionen unter den Abgeordneten in diesem Punkt – auch dabei, daß jeder Kandidat für das höchste Staatsamt unbedingt der russischen *und* der baschkirischen Sprache mächtig sein mußte. In allen entscheidenden Fragen demonstrierten die Abgeordneten Einmütigkeit. Gegen die Hauptrichtung der Beschlüsse erhob sich kein Widerspruch.²⁴¹

Zugleich forcierte der Oberste Sowjet die Arbeit an einer neuen Verfassung. El'cins Verfassungsentwurf für die föderale Ebene schuf Klarheit über den künftigen Zuschnitt der föderalen Staatsorgane und damit über die Rahmenbedin-

²⁴⁰ IGPI Monitoring Baškortostan 11/1993.

²⁴¹ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 11/1993. Autor Bikbulatov (ebd.) kommt zu dem Schluß, Rachimov habe die angespannte Situation optimal zur Erreichung seiner Zwecke ausgenutzt. Die Moskauer Ereignisse gefährdeten die Souveränität der Republik, und unter diesen Umständen war die Einführung des Präsidentenamtes die naheliegendste Entscheidung für die Republikführung und diente zugleich dem Interesse des Hauptakteurs, Rachimovs selbst.

gungen. Gleichzeitig wirkte der Druck „von außen“ auf die baschkirische Souveränität als einigendes Band für die lokale Elite und ließ im Obersten Sowjet den Widerstand gegen eine dauerhafte Festschreibung des Status quo in den Hintergrund treten. Damit waren die wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer neuen Verfassung für die Republik Baschkortostan beiseite geräumt. Ein endgültiger Entwurf sollte jedoch erst nach den Wahlen verabschiedet werden, und zwar anders als die RF-Verfassung nicht durch ein Referendum, sondern durch den noch amtierenden Obersten Sowjet. Das Szenario des Regimewechsels von der Sowjet- zur Präsidialrepublik, für das das baschkirische Parlament Anfang November 1993 den Weg ebnete, war optimal auf die Machterhaltungsinteressen der Führungselite um Murtaza Rachimov zugeschnitten und berücksichtigte zugleich die Bedürfnisse der Abgeordneten. Die Risiken des Übergangs waren minimal: Zunächst konnten alle Kräfte darauf konzentriert werden, den Wahlsieg Rachimovs am 12. Dezember sicherzustellen. (Da Rachimov, gemeinsam mit Ministerpräsident Kopsov, auch der „offizielle“ Kandidat für die Direktwahl in den Föderationsrat war, ließ sich der Aufwand der Wahlkampagne zudem noch aus föderalen Wahlkampfmitteln erhöhen.) Nach dem zu erwartenden Erfolg, aber noch vor seiner offiziellen Amtseinführung, würde Rachimov dann die Möglichkeit haben, als Vorsitzender des Obersten Sowjets die Verabschiedung einer ihm genehmen Verfassung zu überwachen, bevor er schließlich unter den selbstgeschaffenen Bedingungen sein neues Amt antreten würde. Sollte aber entgegen jeder Erwartung am 12. Dezember ein anderer Kandidat das Rennen machen, so verblieb Rachimov noch immer der Vorsitz über den Obersten Sowjet, der alsbald eine Verfassung verabschieden konnte, die die Kompetenzen des neuen Präsidenten in engen Grenzen hielt. So unwahrscheinlich eine solche Entwicklung war, so beruhigend war es doch, auch für diesen Fall eine „Versicherung“ zu haben. Auf jeden Fall sollte der Oberste Sowjet seine laufende Legislaturperiode auch unter einer neuen Verfassung bis zum Ende ausschöpfen können.

Rachimov selbst verstand es, den Eindruck zu erwecken, das Präsidentenamt sei nicht sein persönliches Ziel, sondern eine der Republik Baschkortostan aufgezwungene Institution, doch er ergebe sich in das Notwendige. Damit verschaffte er sich unter den Wählern wie bei den Abgeordneten des Obersten Sowjets die erforderliche Glaubwürdigkeit für die erneute Kurskorrektur nach den Ereignissen vom Herbst 1991 und stellte sich an die Spitze jener, die eine entspre-

chende Verfassungsänderung nur mit ungutem Gefühl unterstützten, indem er ihnen den Eindruck vermittelte, sie alle seien von den Ereignissen Getriebene.²⁴²

Die Abgeordneten des Obersten Sowjets taten das Ihre für einen „günstigen“ Ausgang der Wahlen, indem sie ebenfalls noch am 4. November bei nur vier Gegenstimmen beschlossen, die Aufstellung Murtaza Rachimovs als Präsidentschaftskandidaten zu unterstützen.²⁴³ Als einziger Konkurrent unternahm es der Bankier Rafis Kadyrov, gegen Rachimov anzutreten. Dank seiner Bekanntheit seit dem abgebrochenen Wahlkampf von 1991 war er zumindest in der Lage, in der außerordentlich kurzen Zeit von fünf Wochen die erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu sammeln und eine Wahlkampagne zu organisieren. Doch gegen die geballte Unterstützung praktisch aller Medien und Staatsorgane in Baschkortostan für Rachimov war Kadyrov von Anfang an chancenlos. Außerdem hatte die Schmutzkampagne vom Sommer gegen ihn ihre Wirkung nicht verfehlt. Ex-Ministerpräsident Mirgazjamov trat ein Jahr nach seinem erzwungenen Rücktritt gar nicht erst gegen Rachimov an. Der Wahlkampf war ihm zu unfair, die Bedingungen für die Kandidaten zu ungleich.²⁴⁴ Damit unterschied sich die Situation fundamental von 1991: Diesmal trafen die Moskauer Ereignisse die baschkirische Führung weder unvorbereitet noch unzureichend konsolidiert. Rachimov und seine Umgebung hatten ihre Macht in den zurückliegenden zwei Jahren so sehr gefestigt, daß sie keine ernsthafte Konkurrenz mehr fürchten mußten und sich gefahrlos dem Risiko einer Wahl aussetzen konnten, um sich damit neue Legitimation gegenüber Moskau zu verschaffen.

Im Ergebnis (Tabelle 5-6) erhielt Rachimov am 12. Dezember 1993 mit 64 % mehr als doppelt so viele Stimmen wie Kadyrov und ließ sich als klarer Sieger feiern. Unter den gegebenen Umständen hatte Kadyrov zwar im Grunde ein bemerkenswertes Resultat erzielt – aber es war ein wertloser Achtungserfolg.

²⁴² Bemerkenswert ist, daß Rachimov auch nach seinem Wahlsieg am 12. Dezember in einem Interview noch einmal seine Haltung betonte, er sei im Grunde immer gegen die Einrichtung eines Präsidentenamtes in Baschkortostan gewesen, da er der Auffassung sei, in Rußland dürfe es nur *einen* Präsidenten geben; doch der Druck der russischen Präsidialverwaltung habe Baschkortostan zur Schaffung dieser Institution gezwungen. Eigentlich aber sei es für ihn, Rachimov, als Vorsitzenden des Obersten Sowjets leichter gewesen, das Passieren von Gesetzen und Erlassen sicherzustellen, als es dies in Zukunft sein werde (Nezavisimaja gazeta 16.12.1993, S. 1+3; zit. in SWB 20.12.1993 B/9). Es muß offen bleiben, ob es sich bei diesen Äußerungen um bloße Taktik handelte oder ob Rachimov tatsächlich das Amt eines Vorsitzenden des Obersten Sowjets in einer Sowjetrepublik (einer Republik mit Sowjet- statt Präsidialverfassung) bevorzugt hätte. In diesem Fall hätte der föderale Druck nicht nur den Zeitpunkt, sondern auch die materielle Richtung der baschkirischen Verfassungsgebung maßgeblich beeinflußt.

²⁴³ IGPI Monitoring Baškortostan 11/1993.

²⁴⁴ MIRGAZJAMOV 1993.

Schmerzlich für ihn war zudem, daß er nicht nur das baschkirische Präsidentenamt, sondern auch einen Sitz im Föderationsrat, um den er sich wie Rachimov parallel beworben hatte, verfehlte. Nach Rachimov, der erwartungsgemäß auch hier die meisten Stimmen erhielt, erzielte Ministerpräsident Kopsov noch deutlich vor Kadyrov das zweitbeste Stimmenergebnis und zog damit zusammen mit seinem künftigen Präsidenten in das neue Oberhaus ein (Tabelle 5-7).²⁴⁵ Mehr noch als der Sieg Rachimovs war der Erfolg Kopsovs nicht zuletzt auf die Wirkung eines ungleichen Wahlkampfes zurückzuführen.²⁴⁶

Tabelle 5-6: Präsidentschaftswahlen in der Republik Baschkortostan am 12. Dezember 1993

Kandidaten		Stimmenanteil in %
Kadyrov	ja	28,5
	nein	64,1
Rachimov	ja	64,0
	nein	28,6
ungültige Stimmen		7,4
Wahlbeteiligung		63,6

Quelle: Svodnaja schema ob itogach vyborov prezidenta Respubliki Baškortostan 12 dekabnja 1993 goda; eigene Berechnungen.

²⁴⁵ Die weiteren Kandidaten für den Föderationsrat waren Ex-Ministerpräsident Marat Mirgazjajmov, der Unternehmer Vil' Gareev und der Vorsitzende einer Bauunternehmervereinigung, Nikolaj Švecov.

²⁴⁶ Während des Wahlkampfes waren überall in Ufa, auch in offiziellen Gebäuden und in Einrichtungen der Wahlkommission, Plakate mit den Konterfeis Rachimovs und Kopsovs zu sehen, während man das Bild Kadyrovs im Wahlkampf suchen mußte. (Der Verfasser konnte diese Beobachtung als Wahlbeobachter der Europäischen Union Anfang Dezember 1993 in Ufa selbst machen.) Unmittelbar nach den Wahlen vom 12. Dezember 1993 kursierten in Rußland immer wieder Behauptungen, die Ergebnisse seien auf verschiedenen Ebenen manipuliert worden. Insbesondere ging es dabei um das russische Verfassungsreferendum. Diese Vorwürfe, insbesondere in bezug auf die Zentrale Wahlkommission in Moskau, konnten nie ganz ausgeräumt werden. In ähnlicher Weise blieb auch in Baschkortostan die Frage offen, inwieweit die publizierten Resultate tatsächlich den geäußerten Wählerwillen wiedergaben. Sollte es zu Fälschungen zugunsten Rachimovs gekommen sein, kann man aber wohl davon ausgehen, daß diese eher der kosmetischen Verbesserung des Ergebnisses dienten. Auf jeden Fall läßt sich nicht bestreiten, daß es unter den gegebenen Bedingungen Spielraum für Manipulationen gab. Dieser Eindruck wurde auch von der großen Mehrheit der Wahlbeobachter geteilt.

Tabelle 5-7: Wahlen zum Föderationsrat der Russischen Föderation am 12. Dezember 1993
Ergebnis für Baschkortostan

Kandidaten	Stimmenanteil in %
Gareev	4,7
Kadyrov	26,3
Kopsov	47,4
Mirgazjamov	11,1
Rachimov	56,0
Švecov	11,0
gegen alle Kandidaten	2,6
ungültige Stimmen	7,9
<i>Beteiligung</i>	62,7

Quelle: Svodnaja schema o rezul'tatach po vyboram v Sovet Federacii, Baškirkij izbiratel'nyj okrug № 2, Respublika Baškortostan; eigene Berechnungen; jeder Wähler konnte einen oder zwei Kandidaten wählen.

Die starke Position Rachimovs bei den Wählern wurde auch im Abstimmungsverhalten der baschkirischen Bevölkerung beim gesamtrossischen Verfassungsreferendum unter Beweis gestellt. Mit gut 58 % Nein-Stimmen folgte eine klare Mehrheit der Auffassung, El'cins Entwurf sei nicht akzeptabel (Tabelle 5-8). Da sich wegen der gleichzeitigen baschkirischen Präsidentschaftswahlen eine Wahlboykottkampagne wie in Tatarstan, wo nur 13,8 % der Wahlberechtigten zu den Urnen gingen, nicht durchführen ließ, war eine mehrheitliche Ablehnung der Verfassung für die baschkirische Führung besonders wichtig. Denn damit ließ sich politisch begründen, daß die Bevölkerung Baschkortostans mit den Föderalismus-Arrangements der neuen Verfassung nicht einverstanden war. Formal gingen zwar die Stimmen aus Baschkortostan einfach in das russische Gesamtergebnis ein, aber politisch hieß es, Baschkortostan habe die neue Verfassung abgelehnt.

Tabelle 5-8: Referendum zur Annahme der Verfassung der Russischen Föderation am 12. Dezember 1993:
Ergebnis in Baschkortostan
Angaben in Prozent der Stimmen

		Baschkortostan	RF gesamt
<i>Beteiligung</i>		63,1	54,8
Zustimmung zum	ja	42,0	58,4
Verfassungsentwurf	nein	58,0	41,6

Quelle: NNS; eigene Berechnungen nach dem Berechnungsverfahren der Zentralen Wahlkommission.

Das Ergebnis der Dumawahlen bestätigte die Tendenz der anderen Abstimmungen (vgl. Tabelle 5-9). Die Parteien und Wahlblöcke des liberalen Reformlagers (Vybor Rossii, Jabloko, PRES, RDDR) kamen zusammen auf nicht ganz dreißig Prozent der Parteistimmen und lagen damit gut fünf Prozentpunkte unter dem Landesdurchschnitt. Auffällig war, daß PRES, die „Partei der russischen Einheit und Verständigung“ des Nationalitätenministers und El’cin-Beraters Sergej Šachraj, von allen liberalen Parteien am besten abschnitt. Entscheidend dafür war, daß Šachraj wegen seiner besonderen Bemühungen um den Föderalismus in Rußland unter allen Reformpolitikern bei Rachimov am besten gelitten war und dieser aus seiner Vorliebe in der Öffentlichkeit kein Hehl machte. Vergleichsweise ungewöhnlich war aber vor allem das Ergebnis der Agrarpartei, die mit einem Viertel aller Stimmen in Baschkortostan die große Wahlsiegerin zu sein schien. Die Partei vermochte es, in der Republik anstelle der populistischen-nationalistischen „Liberal-Demokratischen Partei Rußlands“ (LDPR) die Rolle des Sammelbeckens für einen unzufriedenen reformkritischen Teil der Bevölkerung zu spielen. Hierbei kam auch ihr in erster Linie die unverhohlene Unterstützung durch Rachimov zugute. In seinen Augen bestand ihr entscheidender Vorteil in ihrer pragmatischen, unideologischen Ausrichtung, während sowohl die LDPR als auch die imperialen Sowjettraditionen verhaftete KPRF für den Souveränitätskurs der baschkirischen Führung eine Bedrohung darstellten. Zudem zählte gerade die Kommunistische Partei zu den ausdrücklichen Rachimov-Kritikern. So war die Agrarpartei das ideale Vehikel, Stimmen von der KPRF und der LDPR wegzulenken. Für die Politik innerhalb Baschkortostans blieb der Erfolg der Agrarier jedoch weitgehend folgenlos. Als Wahlmaschine hatte die Partei lediglich dazu gedient, einigen Agrarfunktionären den Weg in die Staatsduma zu ebnen. In Sachen Subventionen für den Agrarsektor verstand sich die baschkirische Führung

ohnehin schon selbst als größter Lobbyist der ländlichen Bevölkerung, so daß es für die Agrarpartei in Baschkortostan keine echte Nische zu besetzen gab.

Tabelle 5-9: Wahlen zur russischen Staatsduma am 12. Dezember 1993
Ergebnis der Parteilisten in Baschkortostan
 Anteile in Prozent der gültigen abgegebenen Stimmen

	Baschkortostan	RF gesamt
LDPR	12,6	24,1
Vybor Rossii	8,6	16,1
KPRF	15,2	13,0
Ženščiny Rossii	9,3	8,5
Agramaja partija	25,0	8,4
Jabloko	3,9	8,1
PRES	12,9	7,0
Demokratičeskaja partija Rossii	4,5	5,8
RDDR	2,5	4,2
Graždanskij Sojuz	2,5	1,9
Buduščee Rossii–novye imena	1,4	1,3
„Kedr“	0,9	0,75
Dostoinstvo i miloserdie	0,8	0,75

Quelle: NNS; eigene Berechnungen; Abweichungen der Summen von 100 % sind auf Rundungen zurückzuführen.

Die Eigentümlichkeit der Parteienlandschaft in Baschkortostan wurde auch dadurch versinnbildlicht, daß einer der schärfsten innerbaschkirischen Kritiker Rachimovs, der Vorsitzende der Vereinigung „Rus“, Aleksandr Arinin, genau wie Rachimov enge Kontakte zu Sergej Šachraj unterhielt und sogar in den Gremien von PRES aktiv tätig war. Mit der Hilfe von PRES und gestützt auf die liberalere hauptstädtische Bevölkerung gelang es Arinin, in Ufa ein Direktmandat zur Staatsduma zu erlangen. Von den anderen fünf erfolgreichen Direktkandidaten in den Wahlkreisen der Republik gehörte einer der Agrarpartei an, die anderen vier waren als Unabhängige angetreten.²⁴⁷ Der einzige prominente Rachimov-Kritiker,

²⁴⁷ IEWS Russian Regional Report 2, Nr. 25 (10.7.1997).

der neben Arinin bei den Wahlen einen Erfolg verbuchen konnte, war der Vorsitzende der Kommunistischen Partei Baschkortostans, Valentin Nikitin. Er gelangte über die Parteiliste der KPRF in die Duma.

Insgesamt verschaffte der 12. Dezember der baschkirischen Führung einigen Rückenwind und Schwung, um die begonnenen Verfassungsänderungen wie geplant zum Ende zu führen. Am 24. Dezember versammelte sich der Oberste Sowjet ein letztes Mal unter seinem alten Vorsitzenden und verabschiedete mit großer Mehrheit eine neue Verfassung, die formal zwar das Ergebnis der über zweieinhalbjährigen Arbeit in dem zuständigen Ausschuß darstellte, tatsächlich aber in allen wesentlichen Teilen in den Hinterzimmern von Rachimovs Apparat („kabinetnym sposobom“, wie ein Berater des Ausschusses es formulierte) entstanden war.²⁴⁸ Am nächsten Tag, dem 25. Dezember 1993, wurde Murtaza Rachimov feierlich in das Amt des Präsidenten der Republik Baschkortostan eingeführt.

Formal betrachtet hatte mit der Wahl eines Republikpräsidenten durch das Volk und der Verabschiedung einer neuen Verfassung eine grundlegende Neuordnung der politischen Institutionen in Baschkortostan stattgefunden, der Gründungsakt eines neuen Regierungssystems. Dennoch kann von einem echten „Regimewechsel“, einer grundlegenden Veränderung der machtrelevanten Institutionen, zu diesem Zeitpunkt nur bedingt die Rede sein. Die äußere Form, die „Hülle“ des Regimes, hatte sich gewandelt. Stärker als zuvor war sie der tatsächlichen Machtverteilung, die sich seit 1990 nach und nach unter dem Druck wesentlicher Akteure, vor allem Rachimovs, herausgebildet hatte, angepaßt worden. Auch hatte sich die Legitimationsgrundlage für Rachimov vom Parlament auf das Volk verlagert. Einmal gewählt, genoß der Präsident dadurch eine größere Unabhängigkeit, als sie der Vorsitzende des Obersten Sowjets, der theoretisch jederzeit von einer einfachen Mehrheit im Parlament hatte abberufen werden können, besessen hatte.

Aber galten damit über Nacht vollkommen neue Regeln des Machterwerbs und Machterhalts? Hatten sich die Kanäle und Ressourcen, die geeignet waren, einem Akteur den Zugang zu wichtigen Ämtern in der politischen Führung zu verschaffen, mit dem Wechsel des Regierungssystems substantiell verändert? Eine solche Deutung erscheint kaum vertretbar. Eher muß von einem schrittweisen, allmählichen Wandel die Rede sein, der erheblich früher eingesetzt hatte. Denn noch in seinem Amt als Parlamentsvorsitzender, also unter den Bedingungen des

²⁴⁸ Interview mit Rajanov, Ufa, 28.3.1996.

„alten“ Systems, hatte Rachimov jene Position erlangt, die es ihm ermöglichte, den formalen Systemwechsel Ende 1993 erst herbeizuführen und dann nicht nur zu überstehen, sondern dazu zu nutzen, seine Machtposition an der Spitze der Republik weiter auszubauen. Zu diesem Zeitpunkt hatte er sich bereits ein dichtes Netz von Kontakten und ihm verpflichteten Gefolgsleuten aufgebaut, hatte Rekrutierungskanäle außerhalb der alten Parteistrukturen erschlossen und hatte deutlich gemacht, daß ein Aufstieg in der politischen Landschaft Baschkortostans für niemanden gegen seinen Willen zu erreichen war. An diesen Parametern änderten auch die Präsidentenwahl und die neue Verfassung nichts. Im Gegenteil verfestigte sich diese Struktur unter den neuen Bedingungen weiter.

Der wahre Regimewechsel hatte sich im Laufe der Jahre 1992 und 1993 nach und nach, eher als Wandel denn als plötzlicher Wechsel, ereignet – zwar nicht unbemerkt, aber doch so allmählich, daß Rachimov die Widerstände gegen seinen wachsenden Machtanspruch schrittweise überwinden konnte. Zugleich bediente er sich dabei einer strukturkonservativen Rhetorik, die ihm den Kern der vor sich gehenden Veränderungen verschleiern half. Am Ende kamen ihm die Moskauer Ereignisse vom Oktober 1993 mit dem dadurch wachsenden Rezentralisierungsdruck auf die Regionen gerade recht. In paradoxer Verkehrung der von der russischen Führung beabsichtigten Wirkung ihrer Maßnahmen schufen diese gerade die Voraussetzung dafür, daß Rachimov den für sich günstigen machtpolitischen Status quo in Baschkortostan auf eine neue, dauerhafte Grundlage stellen und sich damit auch gegenüber Moskau neuen Handlungsspielraum verschaffen konnte. Der formale Systemwechsel vom Dezember 1993 stellte sich also nicht so sehr als *genuiner Regimewechsel* wie als *erster wesentlicher Konsolidierungsschritt eines sich bereits herausformenden neuen Regimes* dar.

5.3.5 Die Verfassung vom 24. Dezember 1993

Die neue Verfassung der Republik Baschkortostan installierte ein Präsidialregime, das in vielen Punkten dem der neuen russischen Verfassung nachempfunden war.²⁴⁹ Ganze Artikel waren identisch formuliert. Darüber hinaus enthielt auch das baschkirische Grundgesetz in den Artikeln 18 bis 68 ein umfangreiches und ausführliches Bekenntnis zu Menschen- und Bürgerrechten, Diskriminierungsverbot, sozialen Grundrechten und ähnlichem. In dieser Hinsicht hatten unter allen Beteiligten im Vorfeld die geringsten Unstimmigkeiten geherrscht. Auch Baschkortostan folgte dem allgemeinen Trend, mit einer neuen Verfassung zugleich indi-

²⁴⁹ Konstitucija Respubliki Baškortostan. Prinjata Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan

rekt und deklaratorisch das alte staatssozialistische Regime zu Grabe zu tragen, indem man die individuellen Freiheitsrechte stärker in den Vordergrund rückte, als dies in den Brežnev-Verfassungen der Fall gewesen war. Ausgeklammert worden war die umstrittene Frage der Staatssprache. Die politisch besonders heiklen Punkte der neuen Verfassung betrafen in erster Linie die Organisation und Kompetenzabgrenzung der Staatsorgane und die Bestimmung des Verhältnisses der Republik zur Russischen Föderation.

Nach Auffassung vieler Politiker in den Republiken bedeutete die El'cin-Verfassung vom 12. Dezember 1993 einen deutlichen Rückschritt in der Entwicklung des russischen Föderalismus. Stärker als die meisten Entwürfe, die im Laufe der Jahre 1992/93 gehandelt worden waren, ebnete der Verfassungstext, der schließlich im Referendum zur Abstimmung stand, den Unterschied zwischen Republiken und sonstigen Regionen, der in der Konstruktion dreier verschiedener Föderationsverträge zum Ausdruck gekommen war, wieder ein. Lediglich das Recht auf eine „Verfassung“ und die Möglichkeit, eine eigene Staatssprache zusätzlich zum Russischen zu definieren, unterschieden die Republiken noch von den anderen Föderationssubjekten. Allerdings sah die neue Verfassung auch die Möglichkeit der Übertragung von Kompetenzen auf der Grundlage gesonderter Abkommen vor (Art. 78 Abs. 2 und 3).

Gegenüber dem Moskauer Konzept eines verhalten asymmetrischen Verfassungsföderalismus mit vertraglichen Komponenten bemühte sich die baschkirische Führung, ihre Vorstellung einer freiwilligen und theoretisch reversiblen, per Vertrag vereinbarten Integration auf der Grundlage eigener Staatlichkeit auch in der neuen baschkirischen Verfassung zu verankern. Zugleich existierte das Bemühen, den Realitäten insoweit Rechnung zu tragen, als keine unerfüllbaren Ansprüche postuliert wurden. In allen wesentlichen Teilen schrieb die Verfassung abermals jene Prinzipien fest, die schon in der Souveränitätserklärung und der Anlage zum Föderationsvertrag verankert worden waren: staatliche Souveränität als „unveräußerlicher, qualitativer Zustand der Republik“, freiwillige vertragliche Beziehungen zur Russischen Föderation, aber auch die Mitgliedschaft als „selbständiges Subjekt einer erneuerten Russischen Föderation“, Anspruch auf das Wirtschaftspotential der Republik als Eigentum ihrer Bevölkerung sowie eigene Justiz- und Steuerhoheit.²⁵⁰ Zur Begründung dieser Ansprüche beriefen sich die baschkirischen Verfassungsgeber in der Präambel unter anderem auf das Ergebnis des Re-

24 dekabrja 1993 goda.

²⁵⁰ Konstitucija Respubliki Baškortostan, Art. 5, 10, 15, 69, 70, 71.

ferendums vom April 1993, mit dem sich die baschkirische Führung ihre Politik gegenüber Moskau hatte bestätigen lassen. Insgesamt trug der Verfassungstext zwar einerseits alle Insignien eines souveränen Staates („Die Verfassung eines nicht-existenten Staates“, wie ein kritischer Ufaer Staatsrechtler spottete²⁵¹), ließ aber andererseits breiten Raum für bilaterale Abkommen Ufas mit Moskau.

Die Struktur der Staatsorgane nach der neuen baschkirischen Verfassung wies auf den ersten Blick große Ähnlichkeiten mit derjenigen der Russischen Föderation auf (Abbildung 5-1, S. 156): An der Spitze des Staates steht ein Präsident als Chef der Exekutive (im Unterschied zur RF auf fünf Jahre gewählt), unter ihm arbeitet eine Regierung („Ministerkabinett“) unter der Führung eines Ministerpräsidenten. Während die russische Verfassung die Zahl der Amtszeiten eines Präsidenten auf maximal zwei beschränkt, verbot die baschkirische Verfassung mehr als zwei aufeinanderfolgende Amtsperioden, setzte aber keine absolute Obergrenze (Art. 92). Die Legislative der Republik wird aus einem alle vier Jahr gewählten Zwei-Kammern-Parlament (der „Staatsversammlung“) gebildet. Der Präsident verfügt über ein Dekret-Recht, das seine Grenzen in der einfachen Gesetzgebung des Parlaments findet (Art. 97), die wiederum einem in der Sache unbeschränkten Vetorecht des Präsidenten unterworfen ist (Art. 131). Die Staatsversammlung kann ein solches Veto mit Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern überstimmen (Art. 131) und verfügt überdies über die Möglichkeit, in bestimmten Fällen eine Impeachment-Prozedur in Gang zu setzen, sofern das Republikverfassungsgericht die Grundlage dafür als gegeben ansieht (Art. 98). Für die Ernennung des Ministerpräsidenten bedarf der Präsident der Zustimmung des Parlaments, ebenso (anders als in der RF-Verfassung) für seine Entlassung. Alle weiteren Regierungsmitglieder werden vom Präsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt. Eine Zustimmung des Parlaments ist hierbei nicht mehr erforderlich. Ein uneingeschränktes Ernennungs- und Entlassungsrecht steht dem Präsidenten gegenüber den Chefs der Stadt- und *rajon*-Verwaltungen zu. Außerdem verfügt er über das Vorschlagsrecht für alle Richterposten bis hin zum Vorsitzenden des Republikverfassungsgerichts, für den Republikstaatsanwalt sowie für den Leiter der baschkirischen Nationalbank. Schließlich gewährt die neue Verfassung dem Präsidenten das Recht, Mitglieder der Exekutive aus ihren Ämtern zu entlassen, wenn sie gegen Gesetze der Republik verstoßen haben, ohne daß jedoch bestimmt wäre, durch wen ein solcher Verstoß festzustellen ist.

²⁵¹ Interview mit Fanis Rajanov.

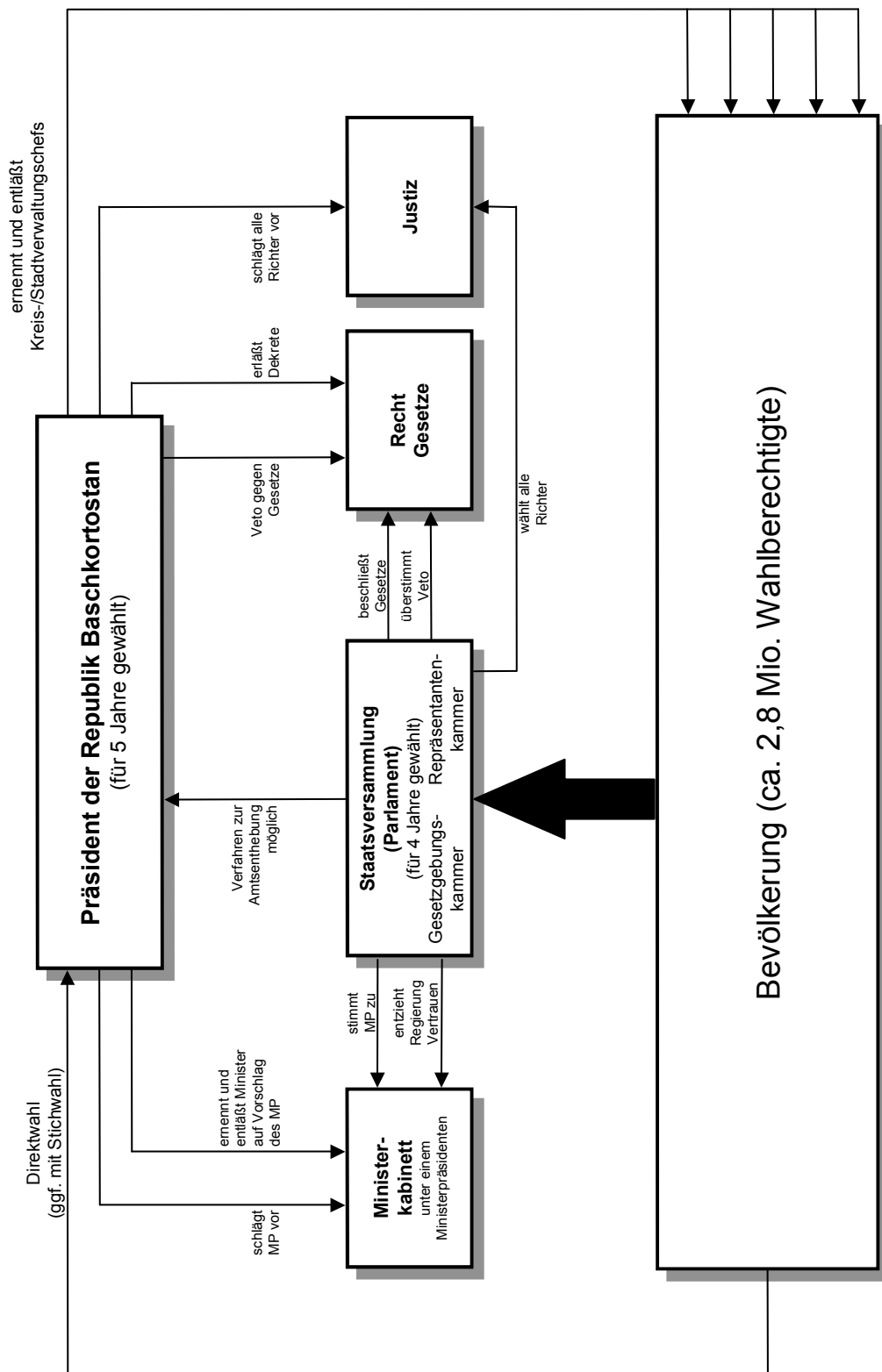


Abbildung 5-1: Die Staatsorgane der Republik Baschkortostan nach der Verfassung vom 24.12.1993

In der Summe bedeuteten diese Bestimmungen nicht nur gegenüber der alten Sowjetverfassung eine Machtverlagerung zugunsten des Präsidenten. Auch die mit der Einführung des Präsidentenamtes 1991 vorgenommenen, dann eingefrorenen und am 4. November 1993 wieder in Kraft gesetzten Änderungen der alten Verfassung, die ebenfalls schon ein Präsidialregime begründeten, hatten noch größere Vollmachten beim Parlament belassen.²⁵² Bereits eine absolute Mehrheit im Parlament hatte danach ausgereicht, um ein Veto des Präsidenten zurückzuweisen (Art. 109⁵ Abs. 3). Nun waren die Vetobestimmungen wörtlich dem restriktiveren Art. 107 der neuen Verfassung der Russischen Föderation nachempfunden. Die Ernennung der lokalen Verwaltungschefs war in der alten Verfassung überhaupt nicht geregelt gewesen. Und hatte sich der Oberste Sowjet noch im Sommer 1993 gesträubt, das Recht zur Bestätigung jedes einzelnen Ministers aufzugeben, so ließ sich die große Mehrheit der Abgeordneten ein halbes Jahr später überzeugen, daß dieses Recht nun dem neuen Präsidenten zustehe. Daß Rachimov imstande war, in der neuen Verfassung eine weitergehende Kompetenzverlagerung vom Parlament zum Präsidenten hin durchzusetzen, belegt den Autoritätsgewinn, den er seit Ende 1991 für sich hatte verbuchen können, der ihm aber insbesondere auch noch einmal durch den Wahlsieg vom 12. Dezember zugewachsen war.

Dennoch verblieb dem künftigen Parlament nach der neuen Verfassung formal weitaus mehr als nur eine dekorative Funktion. Neben seiner umfassenden, die Dekretbefugnisse des Präsidenten überstimmenden Gesetzgebungskompetenz obliegt ihm die Bestätigung des Ministerpräsidenten, der vom Präsidenten vorgeschlagenen Mitglieder der Justizorgane und das (ausschließliche) Recht, den Ministerpräsidenten zu entlassen. Zwei wesentliche Bestimmungen unterscheiden also die baschkirische Legislative von ihrem russischen Pendant: Zum einen verfügt das Parlament über die unbeschränkte Möglichkeit, die Regierung zu stürzen; wird ihr das Mißtrauen ausgesprochen, so muß der Präsident binnen zwei Wochen eine neue Regierung bilden. Zum anderen verfügt der Präsident über keinerlei Möglichkeit, das Parlament aufzulösen. Die Moskauer Ereignisse vom September/Okttober 1993 hatten die baschkirischen Gesetzgeber dazu bewogen, eigens einen Artikel in die Verfassung aufzunehmen, der dem Präsidenten untersagt, irgendein legal gewähltes Staatsorgan aufzulösen oder dessen Arbeit anderweitig zu unterbinden (Art. 96).

²⁵² Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Respubliki Baškortostan. Prinjata na vneočerednoj vos'moj sessii Verchovnogo Soveta Baškirskoj ASSR devjatogo sozyva 30 maja 1978 goda, s izmenenijami i dopolnenijami, vnesennymi Zakonomi Respubliki Baškortostan ot 12 oktjabrja i 4 nojabrja 1993 goda (Verfassung der Republik Baschkortostan vom 30.5.1978 in der Fassung vom

War die neue baschkirische Verfassung also doch gleichgewichtiger, das Verhältnis zwischen Präsident und Parlament ausgewogener gestaltet, als man nach der politischen Kräfteverteilung Ende 1993 erwarten durfte? Zunächst konnte es diesen Anschein haben, insbesondere wenn man die entsprechenden Passagen in der baschkirischen mit denen in der russischen Verfassung verglich. Die Verfassung Baschkortostans installierte ein System, das in sehr hohem Maße auf die Kooperation zwischen Präsident und Parlament angelegt und angewiesen war. Gerieten die beiden Seiten über Personalentscheidungen – insbesondere über den Posten des Ministerpräsidenten – in eine Sackgasse, so war kein Ausweg vorgezeichnet: Weder konnte das Parlament aufgelöst noch der Präsident seines Amtes enthoben werden. Die Regierung wiederum, einmal im Amt, war von Präsident und Parlament gleichermaßen abhängig. Die Funktionalität dieses Systems hing von der Fähigkeit beider Seiten ab, sich zu einigen. Rachimov jedoch konnte diese Aussicht nicht schrecken. Bereits in seiner Funktion als Vorsitzender des Obersten Sowjets hatte er sich ein Netz von Beziehungen und persönlichen Verpflichtungen in der ganzen Republik aufgebaut, das ihm die Aufgabe, im Bedarfsfall für ein konkretes Vorhaben die nötige Anzahl von Abgeordneten zu gewinnen, erheblich erleichterte. Und: Rachimov hatte sich in die Verfassung zwei zusätzliche Absicherungen eingebaut, von denen zumindest eine zunächst weniger offensichtlich zutage trat. Zum einen schränkten restriktive Erfordernisse an die Person des Präsidenten die Zahl möglicher Konkurrenten erheblich ein. Bei der Wahl zwischen 35 und 65 Jahre alt, mußte ein Kandidat mindestens die letzten 10 Jahre ununterbrochen in Baschkortostan gelebt haben und sowohl Russisch als auch Baschkirisch sprechen (Art. 92). In der Praxis waren damit schätzungsweise drei Viertel aller wahlberechtigten Bürger der Republik von vornherein vom Amt des Präsidenten ausgeschlossen!²⁵³ Zum anderen war die Frage nach der Zusammensetzung, dem Funktionsunterschied und der Rollenaufteilung der beiden Parlamentskammern in der Verfassung weitgehend unbeantwortet geblieben und der einfachen Gesetzgebung überlassen worden. Festgeschrieben war lediglich, daß eine „Gesetzgebungskammer“ als Berufs- und eine „Repräsentantenkammer“ als Teil-

4.11.1993).

²⁵³ Untersuchungen zufolge sprachen 1995 maximal 40 % der Bevölkerung in Baschkortostan, z. T. mit erheblichen Mühen, Baschkirisch, während mehr als 99 % das Russische beherrschten (SELIVANOV 1995: 143). Die Altersspanne von 35 bis 65 schließt grob geschätzt mindestens noch einmal 40 % der über Achtzehnjährigen aus. Berücksichtigt man, daß also in erster Linie der baschkirische Bevölkerungsteil als Reservoir für Präsidentschaftskandidaten in Frage kommt, dieser zugleich aber, besonders auf dem Lande, stärker als andere Bevölkerungsteile traditionsverhaftet und autoritätshörig ist, so sinkt die Wahrscheinlichkeit eines ernsthaften Gegenkandidaten weiter.

zeitparlament zusammen die Staatsversammlung bilden sollten. Der Rest blieb im Dunkeln. Dies aber schuf, wie sich zeigen sollte, Spielraum für ein sehr wirksames „constitutional engineering“ unterhalb der Schwelle der Verfassungsänderung, durch das die vermeintliche Machtbalance an der Spitze der Republik in eine erhebliche Schieflage gebracht werden konnte.

In diesem Sinne war es für Rachimov sehr nützlich, daß der alte Oberste Sowjet bis zum Ende seiner regulären Legislaturperiode im März 1995 im Amt bleiben und bis dahin die Funktionen des neuen Parlaments ausüben sollte. Erstens brauchte sich der neue Präsident damit vorerst nicht dem Risiko eines neuen Parlaments auszusetzen, sondern hatte die Möglichkeit, mit dem ihm aus über dreijähriger Leitungserfahrung bestens vertrauten Obersten Sowjet zusammenzuarbeiten. Zweitens hatte ihm sein Einsatz für den Erhalt des alten Parlaments zusätzliche Loyalität unter den Abgeordneten gesichert, da deren mit dem Mandat verbundene Privilegien über das Inkrafttreten der neuen Verfassung hinaus sichergestellt waren.

Die Verfassung vom 24. Dezember 1993 schien vordergründig die Chance einer demokratischen Entwicklung zu bieten; sie barg aber auch die Gefahr, angesichts der herrschenden Machtverhältnisse und bestehenden Traditionen den Weg zu einer autoritären Entwicklung zu bereiten. Mehr als die Verfassung selbst ließen die politischen Auseinandersetzungen der Jahre 1992 und 1993 sowie der Wahlkampf zum Präsidentenamt ahnen, welchen weiteren Verlauf die Entwicklung in der Republik nehmen würde. Das demokratische „Projekt“, das in den Verfassungsartikeln über Menschen- und Bürgerrechte erkennbar zu sein schien und Demokratie als Entwicklungsaufgabe auch für die weitere Zukunft hätte begreifen lassen können, diente vor allem der äußeren Fassade. In erster Linie war die neue Verfassung, wie sich in den folgenden Jahren zeigte, für die Elite der Republik und insbesondere für den neuen Präsidenten ein Instrument zur Zementierung der bestehenden Machtverhältnisse. Nicht Selbstbindung, sondern Macht-sicherung war die dominante Motivation der maßgeblichen Akteure bei der Ausgestaltung der wichtigsten formalen Institution Baschkortostans.

Exogene Faktoren spielten bei der Entscheidung über die zukünftige Gestaltung der politischen Institutionen in Baschkortostan eine ambivalente Rolle. Zwar waren der Zeitpunkt und die äußere Form der neuen baschkirischen Verfassung in hohem Maße von Ereignissen geprägt, die sich jenseits des Einflußbereichs der Akteure in Baschkortostan befanden. Dazu zählte auch das präsidentielle Regierungssystem, das in weiten Teilen dem der föderalen Ebene angeglichen war. Tatsächlich verstand es die herrschende Elite in Baschkortostan jedoch, un-

geachtet der gegebenen Umstände die Lage in ihrer Republik unter Kontrolle zu halten und die sich ergebende Situation optimal zu nutzen, um ihre Machtansprüche sogar zu festigen. Weit davon entfernt, die Verhältnisse vor Ort auf den Kopf zu stellen, waren die Moskauer Ereignisse vielmehr dazu geeignet, in einer politisch noch nicht ganz entschiedenen Situation die Waagschale endgültig zugunsten derjenigen Seite zu senken, die ohnehin schon im Vorteil war.

5.4 Konsolidierung des neuen Regimes

Nach der Verabschiedung der neuen Verfassung und seiner Amtseinführung als Präsident Baschkortostans bestand für Murtaza Rachimov die nächste wichtige machtpolitische Aufgabe innerhalb der Republik darin, die noch offengebliebenen verfassungspolitischen Fragen in seinem Sinne zu entscheiden. Dies betraf in erster Linie die gesetzlichen Grundlagen des neuen Parlaments und die Ausgestaltung der Lokalverwaltung. Die Struktur der *formalen* politischen Institutionen bildete indes nur *eine* der tragenden Säulen des Regimes, das sich unter der Herrschaft Rachimovs in immer autoritäreren Zügen zu konsolidieren begann. Nicht weniger wichtig war ein stabiles Geflecht informeller Herrschaftsinstrumente, die auf klientelistischen Beziehungen, effektiver Kontrolle über Wirtschaft und Medien und der faktischen Verfügung über einen umfangreichen Sicherheitsapparat beruhten. Als dritte wesentliche Säule kam schließlich eine vorteilhafte Gestaltung der Beziehungen zum föderalen Zentrum hinzu, da sich mit zunehmender Dauer immer deutlicher erwies, daß ohne massiven exogenen Druck, ohne das aktive Engagement Moskaus, dem Herrschaftsgebaren Rachimovs kein Ende zu bereiten sein würde. Die folgenden Abschnitte behandeln zunächst die Vollendung der formalen Institutionen und die informelle Basis der Herrschaft Rachimovs. Im darauf folgenden dritten Abschnitt wird die Politik Rachimovs im Wechselspiel zwischen föderaler und regionaler Politik von 1994 bis zum Ende der Ära El'cin verfolgt – sowie in einem Ausblick bis zu den Föderalreformen Präsident Putins. Dabei steht das Bemühen Rachimovs im Vordergrund, „seinen“ Herrschaftsraum gegen föderale Einmischung zu immunisieren.

5.4.1 Die Vollendung der formalen Institutionen

a) Lokale Staats- und lokale Selbstverwaltung

Die Verfassung vom Dezember 1993 traf in bezug auf die Kommunalverwaltung in Baschkortostan zwei wesentliche Festlegungen: das uneingeschränkte Ernennungs- und Abberufungsrecht des Präsidenten gegenüber den Chefs der Stadt- und Rajonverwaltungen und die Trennung lokaler Verwaltung in eine „lokale Staats-

verwaltung“ auf Stadt- und Rajonebene und eine „lokale Selbstverwaltung“. Offensichtlich war, daß das Ernennungsrecht eine zentrale machtpolitische Bedeutung für den Präsidenten besaß. Mit ihm hatte er Zugriff auf die wesentlichen administrativen, wirtschaftlichen, finanziellen und informationellen Ressourcen vor Ort und war damit insbesondere in der Lage, auf den Ausgang von Wahlen erheblichen Einfluß zu nehmen.

Fraglich war dagegen zunächst, wie sich die Konstruktion von „lokaler Staatsverwaltung“ neben der gleichzeitigen Garantie lokaler Selbstverwaltung auswirken würde. Die entsprechende Klärung brachten zwei Gesetze, die im Oktober bzw. Dezember 1994 vom noch amtierenden Obersten Sowjet verabschiedet wurden.²⁵⁴ Die lokale Staatsverwaltung sieht danach auf der Ebene der Städte und Rajony neben dem Amt des vom Präsidenten ernannten Verwaltungschefs einen von der Bevölkerung gewählten lokalen Sowjet vor, dem der Verwaltungschef selbst angehören kann. Zwar ist der Verwaltungschef an die budgetären Vorgaben des Sowjets gebunden, darüber hinaus untersteht er jedoch in erster Linie dem Präsidenten und hat das Funktionieren der administrativen Vertikale in der Republik sicherzustellen. Seine herausgehobene Stellung und die Möglichkeit, Personalpolitik absolut unabhängig vom Sowjet zu betreiben, sichern ihm einen erheblichen Einfluß auf alle wesentlichen Entscheidungen auch des Sowjets.

Demgegenüber stellt sich die baschkirische „lokale Selbstverwaltung“ in erster Linie als bewußter Etikettenschwindel dar. Während die gesamtrussische Verfassung und die 1995 entstandene russische Rahmengesetzgebung²⁵⁵ gerade die Städte und Rajony als Träger der lokalen Selbstverwaltung im Blick haben, sind in Baschkortostan damit lediglich Gebietskörperschaften unterhalb dieser Ebene gemeint: Dörfer und Siedlungen mit oftmals nur wenigen hundert Einwohnern. Die tatsächliche Handlungsfähigkeit dieser Einheiten ist aufgrund ihrer geringen Größe und niedrigen Steuereinnahmen jedoch äußerst eingeschränkt. Als ernsthafteste Akteure im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung fallen sie weitgehend aus.²⁵⁶

²⁵⁴ Zakon Respubliki Baškortostan o mestnom gosudarstvennom upravlenii v Respublike Baškortostan. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 12 oktjabrja 1994 goda; Zakon Respubliki Baškortostan o mestnom samoupravlenii v Respublike Baškortostan. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 20 dekabrja 1994 goda.

²⁵⁵ Federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“. Prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 12 avgusta 1995 goda.

²⁵⁶ Die Finanzierungsschwäche lokaler Selbstverwaltung in Rußland ist schon für die Ebene der Städte und Rajony ein Dauerthema in der russischen Politik, das sich wie ein roter Faden durch die einschlägige Literatur zieht (vgl. exemplarisch Kirk Mildner, Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption, Basel/Boston/Berlin 1996 (=

Die Bestimmungen zur lokalen Staats- und lokalen Selbstverwaltung in Baschkortostan zementierten damit vor allem die umfassende Abhängigkeit der Kommunen von der Weisungsgewalt und den finanziellen Zuwendungen der Republikexekutive.

b) Das neue Parlament

Politisch schwieriger gestaltete sich die Schaffung der Gesetzesgrundlagen für das neue Parlament. Offenbar konnte oder wollte Rachimov seine Wunschvorstellungen nicht von Anfang an in vollem Umfang durchsetzen. Daher wurden wichtige Grundentscheidungen auf mehrere Etappen verteilt. In einem ersten Schritt entstand am 2. März 1994 das Gesetz „Über die Staatsversammlung der Republik Baschkortostan“.²⁵⁷ Der knappe, in 23 Artikel gefaßte Text bestimmte die Größe der beiden Parlamentskammern, ihre Zuständigkeitsbereiche und grundsätzliche Geschäftsordnungsfragen wie Gesetzesausfertigung oder Initiativrecht. Insbesondere wurde die Größe der Repräsentantenkammer auf 154 Abgeordnete und die der Gesetzgebungskammer auf 40 Abgeordnete festgesetzt (Art. 2). Ein Mandat in beiden Kammern gleichzeitig wurde ausgeschlossen (Art. 4). Außerdem wurde Abgeordneten der Gesetzgebungskammer jegliche sonstige berufliche Tätigkeit im Staatsdienst oder der Privatwirtschaft – mit Ausnahme von Lehrtätigkeit – sowie ein Mandat in anderen „Vertretungskörperschaften der Staatsgewalt“ (also auf lokaler Ebene) untersagt (Art. 14 und Art. 4). Für die Mitglieder der Repräsentantenkammer gab es solche Beschränkungen dagegen nicht. Offen blieb allerdings noch immer, wie die Abgeordneten überhaupt gewählt werden sollten: ob in nach Bevölkerungsgröße zugeschnittenen Wahlkreisen oder in den bestehenden Verwaltungseinheiten, direkt durch die Bürgerinnen und Bürger oder bestimmt durch die lokalen Parlamente. Die Zahl 154 legte im Fall der Repräsentantenkammer einen Zusammenhang mit den 77 Verwaltungseinheiten der Republik (Landkreise, kreisfreie Städte und Ufaer Stadtbezirke) nahe, eine Erläuterung war dem Gesetz jedoch nicht zu entnehmen.

Des weiteren ging der Text näher auf die Arbeitsteilung zwischen den beiden Kammern ein. Danach kam der Gesetzgebungskammer die Rolle eines Arbeitsparlaments zu, das wesentliche Entscheidungen vorzubereiten hatte, die in

Stadtforschung aktuell, Band 60)). Vor diesem Hintergrund läßt sich ermesen, daß die Verlagerung der Selbstverwaltung auf eine noch niedrigere Ebene eine nahezu vollständige Handlungsunfähigkeit mit sich bringt.

²⁵⁷ Zakon Respubliki Baškortostan „O Gosudarstvennom Sobranii Respubliki Baškortostan“. Prinjat Verhovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 2 marta 1994 goda.

den meisten Fällen der Repräsentantenkammer zur zusätzlichen Zustimmung vorzulegen waren. Vorlagen mußten, um als beschlossen zu gelten, in beiden Kammern jeweils eine Mehrheit erzielen, mit Ausnahme einiger weniger Bereiche, in denen nur die Gesetzgebungskammer zuständig war. Dies galt außer für die Festlegung von Fiskaleinnahmen im wesentlichen noch für Fragen der Organisation der Staatsorgane, für die Ratifizierung internationaler Verträge und für die Aufhebung gesetzwidriger Entscheidungen lokaler Vertretungskörperschaften (Art. 15) – also für solche Fälle, in denen die Initiative in aller Regel von der Exekutive ausging. Gemeinsame Sitzungen beider Kammern sollten nur zu besonderen Anlässen stattfinden, dennoch wurde das Amt eines gemeinsamen „Vorsitzenden der Staatsversammlung“ geschaffen, dem die Vorsitzenden der beiden Kammern als Stellvertreter zur Seite gestellt wurden. Der Vorsitzende hatte die Möglichkeit, gemeinsame Sitzungen auf eigene Initiative einzuberufen, und mußte außerdem einem entsprechenden Antrag eines Fünftels der Abgeordneten einer der beiden Kammern nachkommen (Art. 7).

Die Frage der Einberufung gemeinsamer Sitzungen war offenbar von besonderer Bedeutung, da ihr in dem kurzen Gesetzestext relativ viel Platz eingeräumt wurde. Aus dem Text, der Anfang März 1994 vom Obersten Sowjet verabschiedet wurde, ist nicht mit letzter Eindeutigkeit ersichtlich, worin der Kern des Problems gelegen haben mochte. Beteiligte äußerten sich zu dem Thema nicht. Im Zusammenhang mit der ungeklärten Frage der Wahl der Abgeordneten und vor dem Hintergrund späterer Entwicklungen kann man jedoch davon ausgehen, daß schon im März 1994 jene Pläne existierten und diskutiert wurden, die erst später zur Verwirklichung gelangten, und daß der damalige Gesetzestext bereits einen Kompromiß zwischen diesen Plänen und den Bedenken kritischerer Abgeordneter im Obersten Sowjet verkörperte. Im Kern ging es um die Frage, wieviel faktische Kontrolle der Präsident über die Mehrheitsverhältnisse im neuen Parlament bekommen können sollte. Aus der Sicht Rachimovs gab es zwei Ansatzpunkte für eine solche Kontrolle: Einfluß auf die Zusammensetzung der Kammern sowie Einfluß auf Abstimmungsverfahren und -verhalten.

Zunächst war absehbar, daß direkt gewählte Berufsparlamentarier, die ihr wirtschaftliches Auskommen unmittelbar aus ihrem Mandat bezogen, schwerer unter Kontrolle zu behalten sein würden als ehrenamtliche „Teilzeitparlamentarier“, die womöglich im staatlichen oder staatsnahen Sektor hauptberuflich beschäftigt waren und denen nötigenfalls mit persönlichen Sanktionen gedroht wer-

den konnte.²⁵⁸ Aus dieser Perspektive ergab es Sinn, die Zahl der Berufsparlamentarier klein zu halten und ihnen als Gegengewicht eine leichter zu beeinflussende zweite Kammer zur Seite zu stellen. Gemeinsame Sitzungen verstärkten den Kontrolleffekt. Hätte gemeinsam abgestimmt werden sollen, wäre dies evident gewesen, doch auch bei der bloßen Diskussion wesentlicher politischer Fragen konnte das schiere zahlenmäßige Übergewicht der Abgeordneten der Repräsentantenkammer mittelbaren Druck auf die Berufsparlamentarier ausüben. Angesichts der politischen Landschaft gab es kaum Grund anzunehmen, daß letztere, in Direktwahlkreisen gewählt, sich nach ihrer Wahl zu politisch zuzuordnenden Fraktionen zusammenfinden würden; damit war eine effektive Blockbildung und die Mobilisierung von Widerstand gegen den Präsidenten von vornherein unwahrscheinlich. Durch regelmäßige gemeinsame Plenarsitzungen beider Kammern wurde auch die Bildung einer besonderen Identität der Gesetzgebungskammer als Ganzes (etwa wie im russischen Obersten Sowjet nach 1991) erschwert. Vermutlich hatte es schon während der Beratungen um das Gesetz „Über die Staatsversammlung“ Vorschläge gegeben, die Möglichkeit gemeinsamer Abstimmungen auszuweiten. Durchgesetzt hatte sich jedoch zunächst die Position, getrennte Sitzungen zur „Regel“ zu erklären. Allerdings konnten gemeinsame Sitzungen ohne genau definierten Anlaß einberufen werden.

Daß die Frage der Zusammensetzung der beiden Kammern offengeblieben war, ließ mehrere Varianten als denkbar erscheinen, vor allem für die besonders unklar definierte Repräsentantenkammer. Der günstigste Fall im Sinne Rachimovs wäre eingetreten, wenn statt durch eine Wahl die lokalen Verwaltungschefs – laut Verfassung vom Präsidenten ernannt – zusammen mit den Vorsitzenden ihrer Vertretungskörperschaften ex officio in die Repräsentantenkammer eingezogen wären (ein Modell, das der Bildung des russischen Föderationsrats von 1996 bis 2000 ähnelt, jedoch mit dem Unterschied, daß die Gouverneure nach und nach alle gewählt wurden). Durch eine solche offensichtliche Aufhebung der Gewaltenteilung und -kontrolle wäre allerdings nicht einmal mehr der Anschein demokratischer Verhältnisse aufrechterhalten worden. Doch auch im Falle einer Direktwahl der Abgeordneten der Repräsentantenkammer konnte sich Rachimov noch einigen Einfluß auf den Ausgang solcher Wahlen ausrechnen, wenn die Wahlkreise mit den Verwaltungseinheiten zusammenfielen: Die Zahl der Wahlberechtigten lag in den 77 Verwaltungseinheiten durchschnittlich bei etwa 35.000 – ließ man die sie-

²⁵⁸ Noch Anfang 1995 waren in Baschkortostan beispielsweise in der Industrie 40 % aller Beschäftigten in rein staatlichen Unternehmen tätig, weitere 44 % in Unternehmen mit staatlichem Anteil, nur 14 % in rein privaten Unternehmen (FEDOROV 1995: 66).

ben Ufaer Stadtbezirke und die beiden einzigen anderen Städte mit mehr als 100.000 Wahlberechtigten (Salavat und Sterlitamak) unberücksichtigt, sogar nur bei gut 26.000.²⁵⁹ Zumal auf dem Lande, wo die große Mehrzahl der Verwaltungseinheiten lag (nicht selten mit zehn- bis fünfzehntausend Wahlberechtigten) und wo sich traditionelle Sozialstrukturen besonders stark erhalten hatten, war daher die Zahl der Familienclanoberhäupter und der Kolchosvorsitzenden, die ein Verwaltungschef mit Hilfe des Präsidenten zu seiner Unterstützung gewinnen mußte – sei es mit Versprechungen, sei es mit Drohungen –, durchaus begrenzt. In jedem Fall war eine Orientierung an den Verwaltungsgrenzen bei der Definition der Wahlkreise gleichbedeutend mit einer erheblichen Überrepräsentation der ländlichen und Unterrepräsentation der städtischen Bevölkerung. 37 % der Wahlberechtigten wohnten in Ufa, Salavat oder Sterlitamak. Wurde die Repräsentantenkammer nach Verwaltungsgrenzen gewählt, war dieser Bevölkerungsteil mit 18 von 154 Abgeordneten (11,7 %) vertreten. Dies bedeutete eine zusätzliche Schwächung liberaler Strömungen und stärkte zugleich die baschkirischen und tatarischen Bevölkerungsteile gegenüber der russischen Mehrheit.

Nur eine völlige Loslösung der Wahlkreise von den Verwaltungsgrenzen hätte eine Repräsentation bewirkt, deren Ergebnis für Rachimov nicht von vornherein voraussehbar gewesen wäre. Das Wahlgesetz, das der Oberste Sowjet Baschkortostans am 13. Oktober 1994 verabschiedete, ging diesen Weg nicht.²⁶⁰ Während die Abgeordneten der Gesetzgebungskammer in 40 Wahlkreisen gewählt werden sollten, deren Zuschnitt von einer Zentralen Wahlkommission festzulegen war, sollte die Repräsentantenkammer aus zwei direkt gewählten Abgeordneten je territorialer Verwaltungseinheit bestehen. In der Hauptstadt Ufa stieß dieses Verfahren wegen der damit verbundenen Disproportionalität der Repräsentation von ländlicher und städtischer Bevölkerung auf Kritik, die auch im Stadtsowjet laut geäußert wurde, aber keine Änderung bewirkte.²⁶¹ Problematisch war auch eine andere Regelung, derzufolge jeder Kandidat für eine der beiden Kammern zur Zulassung seiner Kandidatur Unterschriften von 5 % der Wahlberechtigten seines Wahlkreises beibringen mußte. Diese Barriere war fünfmal so hoch wie bei den Wahlen zur föderalen Staatsduma am 12. Dezember 1993 und stand im Konflikt

²⁵⁹ Diese Zahlen geben den Stand bei den Präsidentschaftswahlen am 12. Dezember 1993 wieder (nach: *Svodnaja schema ob itogach vyborov prezidenta Respubliki Baškortostan 12 dekabnja 1993 goda*). Danach lebten im kleinsten Landkreis (*Burzjanskij rajon*) 9.723 Wahlberechtigte, im Ufaer *Oktjabr'skij rajon* dagegen 152.163 Wahlberechtigte.

²⁶⁰ *Zakon Respubliki Baškortostan „O vyborach deputatov Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan“*. Prinjat Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 13 oktjabnja 1994 goda.

zu einem Bundesgesetz, das nur dreizehn Tage nach dem baschkirischen Wahlgesetz von der Staatsduma verabschiedet wurde und dessen Inhalt in Ufa auch am 13. Oktober selbstverständlich schon bekannt war. Dort – im Rahmengesetz „Über die Grundgarantien des Wahlrechts der Bürger der Russischen Föderation“ – wurde als Obergrenze 2 % festgesetzt.²⁶² Die baschkirischen Gesetzgeber bestritten jedoch die Zuständigkeit der föderalen Ebene in dieser Frage und hatten nicht zufällig dafür gesorgt, daß ihr Gesetz zeitlich vor dem föderalen Rahmengesetz verabschiedet wurde. Eine höhere Barriere bedeutete vor allem für jene Kandidaten einen Vorteil, die bereits über hohes soziales Ansehen sowie über erhebliche administrative oder finanzielle Kapazitäten verfügten.

Trotz dieser Einschränkungen hielt das Gesetz bis zu den Parlamentswahlen im März 1995 im großen und ganzen den Anschein demokratischer Verhältnisse aufrecht. Daß Rachimov jedoch gewillt sein würde, innerhalb dieser Grenzen jedes erdenkliche Mittel zu nutzen, um seine Machtposition auszubauen, wurde bereits im Sommer 1994 noch einmal deutlich. Eineinhalb Jahre lang hatte Ministerpräsident Kopsov Rachimovs Zwecken gedient: Mit seiner Autorität hatte er der neuen Regierung im Januar 1993 die notwendige Mehrheit im Parlament sichern helfen, und sein Ansehen hatte sich auch als wirksames Mittel gegen den Einzug eines Oppositionellen in den Föderationsrat erwiesen. Andererseits hieß es, seine vielen Kontakte zur Moskauer Regierung und zu Ministerpräsident Černomyrdin hätten ihn zu einem Befürworter moderater marktwirtschaftlicher Öffnung gemacht, die Rachimov weitgehend ablehnte. Nun, da auch der bilaterale Vertrag mit Moskau ausgehandelt und unterschriftsreif war, schien es Rachimov an der Zeit zu sein, das Heranwachsen eines potentiellen Rivalen zu unterbinden. Mit Hilfe der überwiegend formal und teils informell kontrollierten lokalen Medien setzte Rachimov eine Antikorruptionskampagne in Gang, in deren Visier bald der Ministerpräsident geriet. Zunächst wurde Regierungsmitgliedern vorgeworfen, vor den Wahlen 1993 widerrechtlich zinslose Kredite erlangt zu haben, dann sah

²⁶¹ Interview mit Sablin, Ufa, 18.3.1996.

²⁶² Federal'nyj zakon „Ob osnovnyh garantijach izbiratel'nych prav graždan Rossijskoj Federacii“: Art. 18 Abs. 6, Art. 19 Abs. 1. Erst im Januar 1997, nach einer Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts, beugte sich das baschkirische Parlament widerwillig dem Druck aus Moskau. Die Prozentzahl wurde aus dem Gesetz gestrichen, die Bestimmung der notwendigen Unterschriftenzahl der Einzelfallentscheidung des Parlaments anheimgestellt. Für die Nachwahlen zu drei Sitzen in der Repräsentantenkammer im März 1997 wurden zugleich konkrete Mindestzahlen an Unterschriften festgesetzt, die faktisch knapp unter der Grenze von 2 % lagen (IGPI Monitoring Baškortostan 1/1997). Die komplizierte Prozedur ersparte den baschkirischen Gesetzgebern jedoch einen offenen Gesichtsverlust nach der vorhergegangenen langen Auseinandersetzung mit Moskau und mit der örtlichen Opposition, die die Klage angestoßen hatte.

auch Kopsov sich Anfang Juli Vorwürfen ausgesetzt, sich aus unerklärlichen Mitteln den Bau eines aufwendigen Privathauses (*kottedž*) am Stadtrand finanziert zu haben. Als der Druck zunahm und klar wurde, daß Rachimov nicht daran dachte, sich für seinen Ministerpräsidenten einzusetzen, sondern die Kampagne, die ihm ausgezeichnet zupaß kam, möglicherweise sogar bewußt inszeniert hatte, blieb Kopsov nichts anderes übrig, als zurückzutreten.²⁶³ Rachimov hatte einen doppelten Nutzen: Kurzfristig hatte die Affäre ihm geholfen, Kopsov loszuwerden, und diente zusätzlich seinem Image in der baschkirischen Öffentlichkeit, scheinbar schonungslos bis in die höchsten Etagen mit Korruption „aufzuräumen“. Langfristig wußte fortan jeder baschkirische Spitzenpolitiker, was ihm drohte, falls er es gegenüber dem Präsidenten an rückhaltloser Ergebenheit fehlen ließ oder dieser den Eindruck gewann, jemand könne ihm gefährlich werden. Der Präsident hatte ein Exempel statuiert.

Im Oktober 1994 bestätigte der Oberste Sowjet auf Vorschlag Rachimovs den bisherigen Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Rim Bakiev, einen ehemaligen Landwirtschaftsfunktionär, als Nachfolger Kopsovs.²⁶⁴ Gegenüber seinen beiden Vorgängern war Bakiev eine weitaus weniger prominente Figur. Den neuen Machtverhältnissen in der Exekutive, die der Systemwechsel im Dezember 1993 mit sich gebracht hatte, war nun auch die personelle Besetzung angepaßt.

Am 5. März 1995 wurde in Baschkortostan erstmals das neue Zweikammern-Parlament gewählt. Gleichzeitig wählten die Bürgerinnen und Bürger auch die Vertretungskörperschaften in den Städten und *rajony*. In einigen Wahlkreisen, insbesondere in der Hauptstadt Ufa, wurde das notwendige Quorum von 25 % Wahlbeteiligung nicht erzielt, so daß dort am 17. Mai 1995 Nachwahlen stattfanden, um die noch offenen Mandate der Staatsversammlung zu vergeben. Der Ausgang der Wahlen bestätigte alle Vermutungen, zu denen die Gesetzgebung Anlaß gegeben hatte: Die neue Repräsentantenkammer bestand zu über 70 % aus lokalen Verwaltungschefs, Republikministern und anderen Leitern von Republikbehörden.²⁶⁵ Alle lokalen Verwaltungschefs hatten kandidiert und waren gewählt worden. Außerdem war praktisch die gesamte Regierungsmannschaft einschließlich des Ministerpräsidenten auf erfolgversprechende Wahlkreise verteilt worden

²⁶³ Segodnja 19.7.1994.

²⁶⁴ RIA Novosti 12.10.1994.

²⁶⁵ Die hier und im folgenden gemachten Angaben zur Zusammensetzung der beiden Kammern der Staatsversammlung beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf Ergebnissen einer vom Apparat der Staatsversammlung in Auftrag gegebenen soziologischen Analyse, die dem Verfasser vor-

und hatte weitere 26 Mandate erzielt. Zusammen mit einigen weiteren Abgeordneten in staatlichen oder quasi-staatlichen Führungsämtern entfielen mindestens drei Viertel aller Mandate in der Repräsentantenkammer auf Personen, die ihre berufliche Stellung unmittelbar dem Präsidenten zu verdanken hatten und von ihm auch wieder entlassen werden konnten. Nach einer Analyse des Ufaer Soziologen Rušan Galljamov betrug 1996, nachdem einige Nachwahlen zu freigewordenen Mandaten stattgefunden hatten, der Anteil derjenigen Mitglieder der Repräsentantenkammer, die nicht direkt dienstlich vom Präsidenten abhängig waren, sogar nur 9,3 %, da auch Banken und Industrie der Republikführung direkt unterstünden.²⁶⁶ Vergleicht man die Zusammensetzung nach Berufsgruppen mit der der beiden vorherigen Parlamente (Obersten Sowjets) in Ufa, deren Abgeordnete bis auf die Mitglieder des Präsidiums ebenfalls nebenberuflich tätig waren, so ergibt sich ein eindrucksvolles Bild, das die Verschiebung vom Proporzsystem sowjetischen Typs zur verhinderten Gewaltenteilung postsowjetisch-baschkirischer Prägung deutlich belegt (Tabelle 5-10):

Angesichts dieses vorhersehbaren Ungleichgewichts in der Repräsentantenkammer hatte sich so etwas wie ein ernsthafter Wahlkampf von vornherein lediglich um einige Sitze in der Gesetzgebungskammer entwickelt. Für die meisten kritischeren oder offen oppositionellen Kandidaten brachte nur ein Mandat in dem Berufsparlament die Aussicht auf eine gesicherte finanzielle Grundlage für ihre politische Tätigkeit. Außerdem war der Anteil der städtischen Wahlkreise in der Gesetzgebungskammer erheblich höher, was der Opposition ein Engagement um diese Mandate lohnender erscheinen ließ. Die bekannteren Vertreter der Opposition kandidierten jedoch nicht. Für sie bestanden kaum Aussichten, das neue Parlament als Basis für eine selbstbewußte Oppositionspolitik gegen den Präsidenten nutzen zu können, und zudem war ein Reputationsverlust durch eine Wahlniederlage nicht auszuschließen. Parteien spielten für den Ausgang der Wahlen eine untergeordnete Rolle. Außer im kommunistischen Spektrum war eine Parteizugehörigkeit eines Kandidaten kaum eine Empfehlung an die Wähler. Die herrschende Elite um Rachimov schickte vorwiegend „Fachleute“, vor allem viele Juristen, und hohe Ministerialbeamte ins Rennen und dokumentierte dadurch, welche Rolle sie der Gesetzgebungskammer zugedacht hatte. Eine solche scheinbare „Entpolitisierung“ des Wahlkampfes entsprach ihrem Interesse, jegliche Opposition aus dem Parlament fernzuhalten, und traf durchaus auf ein verbreitetes Gefühl in der Be-

liegen.

²⁶⁶ GALLJAMOV 1998: 113.

völkerung, die nicht an Debatten, sondern an spürbaren Ergebnissen interessiert war. Diese Stimmung wurde auch in den lokalen Medien gefördert, die mehr und mehr unter die Kontrolle Rachimovs geraten waren. Schließlich schreckten Vertreter der Republikführung nicht einmal vor offenem Wahlbetrug zurück.²⁶⁷

Am Ende waren auch in der Gesetzgebungskammer leitende Ministerialbeamte und Mitarbeiter staatlicher Organe zu mehr als einem Drittel vertreten. Die Kammer war zwar tendenziell etwas kritischer besetzt als die Repräsentantenkammer, aber dennoch war auch sie weit von einer klaren politischen Struktur entfernt. Nur ganz wenige der Abgeordneten waren Mitglieder einer Partei; an die Bildung von Fraktionen war nicht zu denken. Immerhin versuchten einige Abgeordnete der Gesetzgebungskammer, gleich zu Beginn ihrer Tätigkeit ihre Unabhängigkeit von der Exekutive dadurch sicherzustellen, daß sie eine den Ministergehältern entsprechende materielle Absicherung für die Berufsparlamentarier forderten. Doch der Vorstoß scheiterte am Widerstand der Repräsentantenkammer, deren Abgeordnete wenig geneigt waren, den Mitgliedern der zweiten Kammer eine solche symbolische Aufwertung ihrer Tätigkeit zukommen zu lassen.

²⁶⁷ Dies wurde bei Nachwahlen im Mai in einem Ufaer Wahlkreis besonders deutlich. Der „offiziellen“ Kandidatin, einer Stellvertretenden Gesundheitsministerin, konnte nachgewiesen werden, daß ihr vermeintlicher Wahlsieg auf Fälschung beruhte. Ihre Konkurrentin, die prominente und als liberal geltende Leiterin des Stadtjugendamtes von Ufa, hatte eine große Zahl junger Wahlbeobachter mobilisiert und mit deren Hilfe den Wahlbetrug aufgedeckt. Wahlkommissionen und Gerichte in der Republik zögerten jedoch, das offizielle Wahlergebnis zu annullieren, bis der Kandidatin schließlich ein Dekret Präsident El'cins zu Hilfe kam, in dem strafrechtliche Konsequenzen für Wahlbetrug angedroht wurden. Die Angelegenheit war nicht wichtig genug, um darüber einen Konflikt mit Moskau zu riskieren, so daß am Ende in diesem Wahlkreis eine erneute Wahl für den Tag der Staatsduma-Wahlen, den 17. Dezember 1995, angesetzt wurde. Die Stellvertretende Gesundheitsministerin trat gar nicht erst wieder an und überließ das Feld ihrer Konkurrentin, deren Kampf gegen den Absolutheitsanspruch führender Vertreter der baschkirischen Machtelite in der städtischen Bevölkerung, aber auch unter einigen der neuen Parlamentarier der Gesetzgebungskammer durchaus mit einiger Sympathie begleitet worden war. (Interview mit Parfenova, Ufa, 21.3.1996.)

Tabelle 5-10: Zusammensetzung baschkirischer Parlamente von 1990 bis 1996 nach beruflicher Tätigkeit der Abgeordneten

Oberster Sowjet der Baschkirischen ASSR (1990)	%	Oberster Sowjet der RB (1995)	%	Repräsentantenkammer der Staatsversammlung der RB (1996)	%
Obkom-, Gorkom- oder Rajkomsekretäre der KP	19,7	Stadt- und Rajon-verwaltungschefs	17,0	Stadt- und Rajon-verwaltungschefs	49,7
Leiter von Organen der „Sowjetmacht“ verschiedener Ebenen	13,9	Leiter von Ministerien und Staatsbehörden	18,4	Ministerkabinett, Vorsitzende von Staatskomitees	13,7
Direktoren der größten Industriebetriebe	28,6	Leiter von Industriebetrieben und -vereinigungen	31,0	Leiter von Industriebetrieben und -vereinigungen und staatl. kontrollierten Banken	27,3
Leiter von Kolchosen und Sowchosen	9,2	Leiter von Kolchosen und Sowchosen	7,8	Leiter von Landwirtschaftsbetrieben, Schuldirektoren	3,3
Hochschulrektoren, Leiter von Forschungsinstituten, Chefärzte	8,1	Hochschulrektoren, Leiter von Forschungsinstituten, Chefärzte	7,2	Rektoren von Hochschulen und AkademiejEinrichtungen, Chefärzte	6,0
Arbeiter	6,4	Arbeiter	6,4		
Hochschuldozenten, Wissenschaftler	4,8	Hochschuldozenten, Wissenschaftler	3,8		
Journalisten, Bankiers, Unternehmer u. a.	9,3	Journalisten, Bankiers, Unternehmer u. a.	8,3		

Quelle: GALLIAMOV 1998: 114.

Eine der wenigen prominenten Figuren im neuen Parlament, die als Kristallisationspunkt für eine regierungskritische Haltung hätten dienen können, war der Verwaltungschef von Ufa, Michail Zajcev. Zajcev, Jahrgang 1938, hatte nach einer technischen Ausbildung und mehrjähriger Berufstätigkeit seit den sechziger Jahren in Komsomol- und Parteiorganen gearbeitet, bevor er 1980 zum Rajon-Ispolkom-Vorsitzenden in Ufa und 1987 zum Ufaer Stadt-Ispolkom-Chef ernannt wurde.²⁶⁸ 1990 machte ihn der neu gewählte Stadtsowjet zu seinem Vorsitzenden. In diesem Amt erlebte er das Parteiverbot von 1991 und wurde 1992 zum „Bür-

²⁶⁸ KTO EST' KTO 1995.

germeister“ (*mér*), also Verwaltungschef von Ufa ernannt. Zajcev galt trotz seiner klassisch sowjetischen Karriere als Pragmatiker mit liberalen Grundanschauungen und erfreute sich in der Hauptstadt großer Popularität und Autorität. Wenn es nötig war, scheute er auch Konflikte mit der Republikführung um die Finanzausstattung der Hauptstadt nicht. Solche Auseinandersetzungen entzündeten sich regelmäßig daran, daß die Regierung ihr Augenmerk vorwiegend auf die ländlichen Regionen richtete, in denen sie zu Recht ihre politische Basis sah, und Ufa demgegenüber als politisch „unsicherer Kantonist“ das Nachsehen hatte. Rachimov mußte das Beispiel vieler russischer Provinzhauptstädte vor Augen stehen, deren Bürgermeister sich oft zum ernsthaftesten Konkurrenten des regionalen Verwaltungschefs aufgeschwungen hatten, als er anregte, Zajcev, der selbstverständlich in die Repräsentantenkammer gewählt worden war, zum (hauptberuflichen) Vorsitzenden der Staatsversammlung wählen zu lassen. Was formal wie ein Aufstieg aussah, war vor allem eine elegante Möglichkeit für Rachimov, einen potentiellen Rivalen aus einer einflußreichen Position zu entfernen und stärker der eigenen Kontrolle zu unterwerfen. Zwar hätte er auch das Recht gehabt, Zajcev direkt zu entlassen, und die Anzeichen, daß es dazu kommen könnte, hatten sich zuletzt gehäuft, doch ein solcher Schritt wäre politisch inopportun gewesen, hätte er doch nur die städtische Bevölkerung gegen den Präsidenten aufgebracht. So konnten die Ufaer statt dessen stolz auf „ihren“ Bürgermeister sein, der sie verlassen würde, um ein höheres Amt anzutreten. Zajcev ließ sich auf das Angebot ein. Ob sein oppositioneller Geist überschätzt worden war, ob er der Auffassung war, in der neuen Funktion tatsächlich mehr bewirken zu können, oder ob ihm die Schicksale der ehemaligen Ministerpräsidenten Mirgazjamov und Kopsov vor Augen standen und er sich für seine persönliche Sicherheit und die seiner Familie entschied, läßt sich nicht sagen. Möglicherweise war es auch eine Kombination aus allen drei Elementen.

Nach seinem Wechsel in das neue Amt galt Zajcev als einer der wenigen, die zumindest hinter den Kulissen offen ihre Meinung äußerten, auch und gerade wenn sie von der des Präsidenten abwich. Entsprechend hatten Beobachter in der zweiten Jahreshälfte 1995 den Eindruck, der Druck auf Zajcev, von seinem eigentlich nur dekorativ gemeinten Amt wieder zurückzutreten, nehme stark zu. Neun Monate nach seiner Wahl, Anfang Dezember 1995, wurde Zajcev bei einem Autounfall schwer verletzt. Es war abzusehen, daß er eine längere Rehabilitationsphase brauchen und für einige Monate an der Arbeit gehindert sein würde; dann aber sollte er – nach der Prognose der Ärzte – seine Tätigkeit wieder aufnehmen können. Trotzdem zögerte Rachimov nicht, als Anfang 1996 in Moskau der neue Föderationsrat gebildet wurde, Zajcev den ihm von Amts wegen zustehenden Sitz

in der russischen Regionenkammer abspenstig zu machen. Er übte Druck auf die Abgeordneten aus, damit anstelle des rekonvaleszenten Vorsitzenden der Staatsversammlung einer seiner beiden Stellvertreter, der Vorsitzende der Repräsentantenkammer, offiziell als Vertreter Baschkortostans in den Föderationsrat entsandt wurde, so als sei Zajcev schon vollkommen abgeschrieben.²⁶⁹ Dieses Verhalten zeugte nicht nur von schlechtem Stil, es hinterließ vor allem den Eindruck, der Unfall des Parlamentsvorsitzenden sei Rachimov gerade recht gekommen.²⁷⁰ Nach seiner Rückkehr ins Amt im Mai 1996 kämpfte Zajcev monatelang vergeblich darum, den ihm zustehenden Platz im Föderationsrat einnehmen zu können. Erst nach über eineinhalb Jahren, im Januar 1998, wurde er offiziell in seine Funktion als „Senator“ eingeführt.²⁷¹

Rachimov nutzte die Abwesenheit Zajcevs indes in einem viel wesentlicheren Punkt aus. Gleich im Januar 1996 brachte er eine Gesetzesänderung durch die Staatsversammlung, die seit der Verabschiedung der Verfassung Ende 1993 in der Luft gelegen hatte: Im Gesetz über die Staatsversammlung wurden die Passagen über den Abstimmungsmodus revidiert.²⁷² Von nun an konnten gemeinsame Sitzungen der beiden Kammern auch ohne besonderen Anlaß – „nach Notwendigkeit“ – abgehalten werden. Fortan kamen dabei auch Gesetzesvorhaben zur Abstimmung, die vorher ein zweistufiges Abstimmungsverfahren hatten durchlaufen müssen, und Entscheidungen traf die Staatsversammlung dann mit der Mehrheit der aus beiden Kammern zusammenkommenden Stimmen, soweit die Verfassung nicht ausdrücklich getrennte Abstimmungen vorsah.²⁷³ Damit war das Zweikammern-Prinzip de facto abgeschafft. Die quasi-institutionalisierte Mehrheit des Präsidenten in der Repräsentantenkammer konnte die zahlenmäßig nur gut ein

²⁶⁹ Noch am 6. Januar war Zajcev namentlich von Präsident El'cin in die Vorbereitungsgruppe für die konstituierende Sitzung des neugebildeten Föderationsrats berufen worden. Um so unverständlicher war es, daß die Entsendung seines Stellvertreters durch die Staatsversammlung wenige Tage später nicht einmal auf den Zeitraum der Verhinderung Zajcevs beschränkt wurde (vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 1/1996).

²⁷⁰ So war es auch nicht verwunderlich, daß manche in Ufa unmittelbar nach dem Autounfall dahinter einen verdeckten Mordanschlag vermuteten. Die staatlichen Medien der Republik durften erst einige Tage später von dem Unglück berichten, angeblich, um „Unruhe“ in der Bevölkerung zu vermeiden. Das Bekanntwerden näherer Details des Unfallhergangs zerstreute dann jedoch die konspirativen Gerüchte (vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 12/1995).

²⁷¹ Postanovlenie Soveta Federacii, 24.12.1997, in: Sobranie Zakonodatel'stva 1/1998, Nr. 419 und 420.

²⁷² Zakon Respubliki Baškortostan „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakon Respubliki Baškortostan „O Gosudarstvennom Sobranii Respubliki Baškortostan“. Prinjat Zakonodatel'noj Palatoj Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan 11 janvarja 1996 goda.

²⁷³ Getrennte Abstimmungen schreibt die baschkirische Verfassung insbesondere zur Amtsenthebung des Präsidenten sowie bei Verfassungsänderungen vor, für die in beiden Kammern Zweidrittelmehrheiten erforderlich sind (Art. 164).

Drittel ausmachende Gesetzgebungskammer fortan jederzeit majorisieren. Die Gesetzgebungskammer war im Grunde nur noch auf die Funktion eines staatlichen Apparates zur Gesetzesredaktion mit symbolischem Stimmrecht reduziert worden.²⁷⁴ Die Kontrolle der Exekutive ging praktisch zirkulär vonstatten. Und das hieß, sie war abgeschafft.

5.4.2 Die informelle Basis der Herrschaft Rachimovs

Anfang 1996, gut zwei Jahre nach seiner Wahl zum Präsidenten Baschkortostans, hatte Rachimov endgültig ein Gebäude politischer Institutionen errichtet, das nur auf den ersten Blick noch demokratisch erscheinen mochte. Bei genauerem Hinsehen entpuppte es sich als eine Versicherung für die unangefochtene autoritäre Herrschaft einer Person und der von ihr abhängigen Machtelite. Phantasie beim „constitutional engineering“ spielte eine wesentliche Rolle in der Architektur dieses Gebäudes. Zusammengehalten wurde es jedoch durch ein stabiles Netzwerk informeller Strukturen, die bei Bedarf sicherstellten, daß ernannte Verwaltungschefs problemlos in das Republikparlament gewählt wurden bzw. umgekehrt lokale Honoratioren, die über genügend Autorität verfügten, um Wahlen gewinnen zu können, vom Präsidenten gefahrlos zum Verwaltungschef ernannt und anschließend unter Kontrolle gehalten werden konnten. Die Möglichkeit, dieses System aufrechtzuerhalten, gründete auf vier Faktoren, die den eigentlichen Kern des Rachimov-Regimes ausmachten: 1. der Bildung einer neuen, vom Präsidenten abhängigen Elite; 2. weitgehender Kontrolle über die Wirtschaft in der Republik; 3. ideologischer Kontrolle und einem Informationsmonopol; 4. der Kontrolle über den Sicherheitsapparat in der Republik.

a) *Die neue baschkirische Elite*

Wie fast überall in Rußland hat sich auch in Baschkortostan eine neue, postkommunistische Elite nicht in radikaler Abkehr von der alten kommunistischen Nomenklatura, sondern vielmehr aus dieser heraus geformt. Die Entmachtung der kommunistischen Parteiorgane Anfang der neunziger Jahre war keineswegs gleichbedeutend mit einer Entmachtung der Nomenklatura. Vielmehr drängte eine jüngere Generation pragmatischer Partei- und Wirtschaftskader an die Spitze und verdrängte eine ältere, oftmals stärker ideologisch geprägte Funktionärskohorte. Zugleich suchte diese neue Führungsschicht ihre Positionen im Zuge von Privatisierung und allgemeiner Wirtschaftstransformation in ökonomische Vorteile um-

²⁷⁴ Die Charakterisierung der Tätigkeit der Gesetzgebungskammer als „apparatnye funkci“ findet sich unter anderem bei GALLJAMOV (1998: 112).

zusetzen. In den nationalen Republiken innerhalb Rußlands kam in aller Regel noch eine weitere Komponente als prägend für die Entstehung einer neuen Elite hinzu: Ethnizität. Auch in Baschkortostan spielte dieser Faktor – trotz der Tatsache, daß ethnische Baschkiren nur die drittgrößte Ethnie in der Republik darstellen – eine wichtige Rolle.

Seit seiner Wahl zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Baschkirischen ASSR 1990 hatte Murtaza Rachimov sich für eine besondere Förderung der Ethnizität des baschkirischen Volkes im Rahmen seiner Republik eingesetzt und immer zugleich auch betont, daß die gesamte „multinationale“ Bevölkerung Baschkiriens gleichberechtigt sein müsse. So fand auch die Formulierung vom „mnogonacional’nyj narod“ der Republik Eingang in die Präambel der Verfassung von 1993. Zugleich verpflichtete Artikel 53 die Staatsorgane auf den besonderen Schutz der Kultur des „baschkirischen Volkes“ (im Sinne ethnischer Herkunft), ohne allerdings die Kultur der anderen „Völker“ in Baschkortostan unerwähnt zu lassen. Die Rhetorik des Präsidenten und die Deklarationen in der Verfassung mochten den Eindruck erwecken, Baschkortostan habe das Ziel des Russischen Föderalismus und den Zweck der Existenz von ethnisch definierten Republiken im besten Sinne verwirklicht und eine Balance zwischen der Förderung einer einzelnen Ethnie und ihrer Kultur einerseits und bürgerlicher Gleichheit andererseits erreicht. Tatsächlich jedoch hat Rachimov eine Tendenz zur „Ethnisierung der baschkirischen Elite“ gezielt vorangetrieben. Wie sehr er Ethnizität zu einem wesentlichen Baustein seiner Herrschaft gemacht hat, haben Untersuchungen des schon erwähnten Ufaer Soziologen Galljamov nachgewiesen.²⁷⁵ Sowohl in den Republikparlamenten (Abbildung 5-2) als auch noch stärker in der Exekutive (Tabelle 5-11) hat von 1990 bis 1995 bzw. 1997 der Anteil der Baschkiren zum Teil deutlich zu- und der der Russen durchweg erheblich abgenommen. Damit wurde die im Zuge des Konzepts der *korenizacija* schon zu Sowjetzeiten etablierte Überrepräsentation der Titularethnie noch erheblich verstärkt. Selbst in Ufa, wo die Bevölkerung zu 57 % russisch ist, waren 1998 nur drei der sieben von Rachimov ernannten Bezirksverwaltungschefs Russen.²⁷⁶

²⁷⁵ GALLJAMOV 1998. Dort sind ähnliche Entwicklungen auch für die Republiken Tatarstan und Sacha beschrieben.

²⁷⁶ ROTAR 1998.

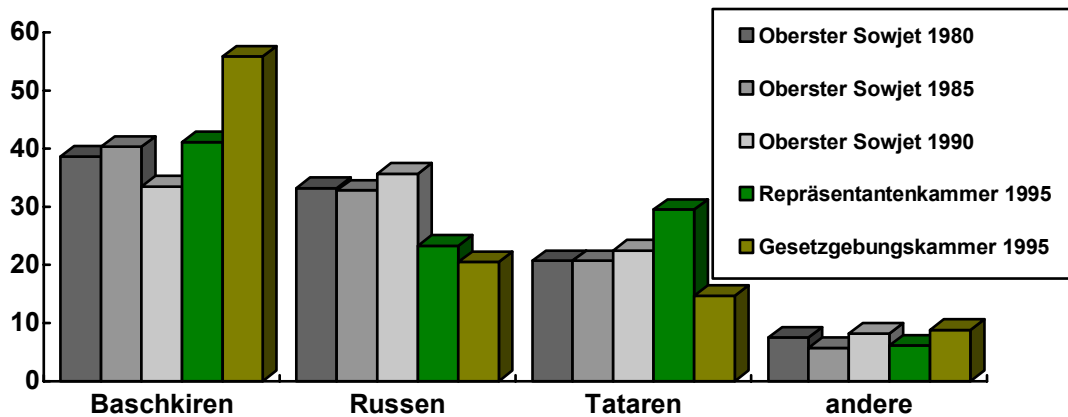


Abbildung 5-2: Anteil der Nationalitäten in den Parlamenten Baschkortostans von 1980 bis 1995 (in Prozent)

Quelle: GALLJAMOV 1998: 111.

Tabelle 5-11: Anteil der Nationalitäten in den obersten Exekutivstrukturen Baschkortostans²⁷⁷ von 1990 bis 1997 (in Prozent)

Nationalität	Anteil an der Bevölkerung insgesamt	Oberste Partei- und Staatsführung um 1990			Führung der Exekutive um 1997	
		Sekretäre der Rajon- und Stadtkomitees der KP	Vorsitzende der Rajon- und Stadtsowjets	Vorsitzende der Exekutivkomitees der Rajon- und Stadtsowjets	Chefs der Stadt- und Rajonverwaltungen	Ministerkabinett
Baschkiren	21,9	44,8	44,7	32,9	58,5	65,5
Russen	39,3	31,3	32,9	21,1	15,0	19,0
Tataren	28,4	19,4	15,8	38,2	18,5	13,0
andere	10,6	4,5	6,8	7,8	8,0	2,5

Quelle: GALLJAMOV 1998: 110.

Von den acht ranghöchsten Politikern der baschkirischen Republikführung waren 1997 laut Galljamov sogar sieben baschkirischer Nationalität, nur einer war Russe.²⁷⁸ Diese Repräsentationsverhältnisse stellten die tatsächlichen Bevölke-

²⁷⁷ Hier fehlen allerdings Angaben zum Ministerrat der Republik für 1990; offenbar lagen Galljamov solche Zahlen nicht vor.

²⁷⁸ Zwei dieser sieben ethnischen Baschkiren sind tatarisch- und fünf baschkirischsprachig aufge-

rungsanteile mehr als nur auf den Kopf. Zudem durchzieht das gleiche Muster auch die staatlicher Kontrolle unterstehenden Spitzenpositionen in den Medien, der Wirtschaft und dem Bankensektor.²⁷⁹

Dennoch hat sich Rachimov immer gegen Vorwürfe gewehrt, ein baschkirischer Nationalist zu sein, und sich zum Beispiel in der Frage der Staatssprache wie auch anderer ausdrücklicher Bevorzugungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit zurückgehalten. Tatsächlich scheint der Kern ein anderer zu sein. Das ethnische Ungleichgewicht in der baschkirischen Elite (der Elite Baschkortostans) ist das nahezu logische Ergebnis einer Personalpolitik, die auf persönlicher Abhängigkeit und Verpflichtung beruht. Indem Rachimov nach und nach große Teile der alten Republikelite ersetzte, indem er ihre Nachfolger aus einer objektiven Minderheit von gut einem Fünftel der Bevölkerung rekrutierte (und sich dabei im Zweifel immer auf die besondere Verpflichtung gegenüber der Titularethnie berufen konnte), schuf er sich eine ihm persönlich ganz besonders verpflichtete Anhängerschaft. Zugleich ist die sozialökonomische Existenz dieser neuen Elite eng mit der Präsidentschaft dieser einen Person verbunden und von ihr abhängig. Unter jedem Nachfolger, der von außen käme, müßte sie schon allein aufgrund des entstandenen ethnischen Ungleichgewichts um ihre Ämter bangen. Dies gilt in besonderem Maße für die Riege der lokalen Verwaltungschefs.

Daher funktioniert in gleicher Weise auch das kollektive Patronagesystem, das Rachimov in den Beziehungen zwischen der Republik und den Kommunen etabliert hat: Zum Teil in sichtbarem Widerspruch zur konkreten sozialen und ökonomischen Lage werden durch die gezielte Bezuschussung lokaler Budgets aus dem Republikhaushalt besonders Kommunen mit hohem baschkirischen Bevölkerungsanteil in erheblichem Maße bevorteilt, wofür sich Rachimov im Gegenzug in den vergangenen Jahren der erwarteten Loyalität bei Wahlen und Referenden immer sicher sein konnte.²⁸⁰

In welchem Maße das Regime Rachimovs auf der richtigen Mischung formaler und informeller Arrangements beruhte, offenbarte sich noch einmal in besonders deutlicher Weise, als Anfang 1996 eine Reihe lokaler Verwaltungschefs vom baschkirischen Präsidenten ihrer Ämter enthoben wurden. Wie alle ihre

wachsen (GALLJAMOV 1998: 110).

²⁷⁹ Vgl. hierzu auch ROTAR 1998.

²⁸⁰ In den Haushaltsentwürfen für 1996 und 1997 war dies zum Beispiel an den eklatant unterschiedlichen Zuschüssen zu beobachten, die zum einen für die im Ural gelegene, überwiegend von Baschkiren bewohnte Kleinstadt Bajmak, zum anderen für industrielle Städte wie Kumeratau oder Agidel' vorgesehen waren, deren soziale Lage ungleich angespannter ist. (IGPI Moni-

Amtskollegen waren auch die betroffenen Personen, insgesamt acht an der Zahl, im März 1995 zu Abgeordneten der Repräsentantenkammer der baschkirischen Staatsversammlung gewählt worden und hatten seitdem ihr Mandat ausgeübt. Naturgemäß konnte sich die Entlassung durch den Präsidenten nur auf ihre Ämter als Verwaltungschefs beziehen, ihre Mandate als Abgeordnete blieben davon unberührt – doch wie sich zeigte, nur rechtlich. Denn schon wenige Wochen später, Mitte März 1996, legten dieselben acht Abgeordneten ihre Mandate in der Repräsentantenkammer „auf eigenen Wunsch“, wie es hieß, nieder.²⁸¹

Der „Vertrauensentzug“ durch den Präsidenten reichte allemal aus, den Rücktritt von einem in direkter Wahl erworbenen Mandat als gerechtfertigt, ja geradezu notwendig erscheinen zu lassen. Inwieweit es sich dabei tatsächlich um einen freiwilligen Akt handelte, der quasi ungeachtet der eigenen Person aus einer untertänigen Anerkennung der Autorität des Präsidenten heraus erfolgte, läßt sich nur spekulativ beantworten. Zweifellos versuchte Rachimov mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln, den Eindruck einer unangefochtenen Autorität (im Weberschen Sinne traditionaler Herrschaft) zu erwecken, um sich auf diese Weise bei Wahlen die nötige plebiszitäre Zustimmung zu sichern. In diesem Sinne ließ sich auch der Rücktritt der in Ungnade gefallenen Abgeordneten als Schuldanerkenntnis der Betroffenen und zusätzliche Bestätigung der Richtigkeit des präsidialen Handelns werten. Doch andererseits war die Fassade brüchig, waren trotz aller Einschüchterungsversuche von seiten republikanischer Behörden oppositionelle Kräfte zum Rachimov-Regime durchaus existent und versuchten, sich öffentlich Gehör zu verschaffen. Das Muster traditionaler Herrschaft funktionierte zum Teil auf dem Lande, unter der städtischen Bevölkerung dagegen weitaus weniger. Daher kann es nicht nur als denkbar, sondern muß es als wahrscheinlich gelten, daß den ehemaligen Verwaltungschefs nach ihrer Entlassung durch den Präsidialapparat mit ausreichendem Nachdruck klargemacht wurde, daß sie im eigenen Interesse besser daran täten, dem Wunsch des Präsidenten nach ihrem Rücktritt auch tatsächlich Folge zu leisten.

Die Nachwahlen in den acht frei gewordenen Wahlkreisen verliefen am 16. Juni 1996 (dem Tag der ersten Runde der russischen Präsidentschaftswahlen) ohne Überraschung: Die Kandidaten Rachimovs, seine neu eingesetzten Verwaltungschefs, beerbten ihre Vorgänger auch in der Repräsentantenkammer. Dem

toring Baškortostan 12/1995 und 12/1996).

²⁸¹ Interview Fufaev, 15.3.1996; der entsprechende Beschluß der Repräsentantenkammer ist veröffentlicht in *Izvestija Baškortostana* 20.3.1996: 2; vgl. auch IGPI Monitoring Baškortostan 4/1996.

Präsidenten blieb nicht nur eine komfortable Mehrheit, sondern vor allem der Anschein vollkommener Harmonie im Parlament erhalten.

b) Kontrolle über die Wirtschaft

Von entscheidender Bedeutung für das Herrschaftssystem Rachimovs ist ferner die weitgehende Kontrolle der Republikexekutive über die Wirtschaft. Die Hauptsteuerzahlerin in den Republikhaushalt, die exportfähige Erdöl- und Chemieindustrie, befindet sich überwiegend im Besitz der Republik. Die strategische Bedeutung der größten Konzentration von Raffineriebetrieben in ganz Rußland hatte der baschkirischen Führung eine Position gegenüber Moskau verschafft, die es ihr ermöglichte, zunächst auf dem Verhandlungswege die Verfügung über 51 % der Aktien der größten Unternehmen in diesem Sektor zu erlangen. Moskau wurde quasi zum „stillen Teilhaber“ degradiert. Ende 1996 nahm sich die baschkirische Führung das föderale „loan-for-shares“-Programm zum Vorbild und wandelte es in kreativer Weise für eine Renationalisierung der Ölindustrie ab: Die vier größten Ufaer Ölverarbeitungsfirmen erhielten per Präsidialukas das „Recht“, zusätzliche Aktien zu emittieren, um mit ihnen ihre Schulden an das Republikbudget zu begleichen. Tatsächlich wurde ihnen keine Wahl gelassen. Die lokalen Steuerbehörden mußten die Aktien zum Nennwert (!) mit den ausstehenden Steuern verrechnen und dem Eigentumsfonds der Republik übertragen. Auf diese Weise erhöhte die Republik elegant ihre Anteile an diesen Unternehmen von 51 % auf 90 %.²⁸² Anschließend brachte sie diese Anteile in eine rein staatliche Holding (*Başneftechim*) ein, die damit den gesamten Verarbeitungssektor, Raffinerie und Petrochemie, weitgehend kontrollierte. Außerdem verfügte die Regierung Anfang 1998 unter anderem über 67,9 % der Aktien des Erdölförderunternehmens *Başneft'*, des größten Einzelunternehmens in Baschkortostan, das 1997 auch die Staatsanteile eines weiteren Raffineriebetriebes zur treuhändlerischen Verwaltung übertragen bekam.²⁸³ Fortan konnte keine nennenswerte Investitionsentscheidung, auch unter Beteiligung ausländischer Kapitaleigner oder großer russischer Unternehmen der Erdölbranche wie LUKoil oder TNK, mehr ohne die Einwilligung des Präsidenten gefällt werden.

In einem nächsten Zentralisierungsschritt wurde als neue Holding für den gesamten Brennstoff- und Energiesektor der Republik das Unternehmen *Başkirkaja toplivnaja kompanija* gegründet, dem neben den Unternehmen des Verar-

²⁸² Vgl. CHABIBULLIN 1998.

²⁸³ Ėkspert 16.2.1998: 18. Die übrigen *Başneftechim*-Aktien sind weitgehend in der Hand der Belegschaft; fremde Anteilseigner spielen dagegen kaum eine Rolle.

beitungssektors auch das Förderunternehmen *Başneft* eingegliedert wurde und das später auch den Energieversorger *Başkirэнерго* einbeziehen sollte.²⁸⁴ Die Leitung der neuen Holding wurde Ural Rachimov, dem Sohn des Präsidenten, übertragen, der zuvor den Unternehmensbereich Export bei *Başneftechim* geleitet und damit bereits die unmittelbare Kontrolle über die größte Deviseneinnahmequelle der baschkirischen Wirtschaft ausgeübt hatte.²⁸⁵

Mit Hilfe massiver Interventionen staatlicher Behörden hat die baschkirische Führung auch den Bankensektor in der Republik weitgehend monopolisiert. Nach der Gründung einer Landesbank (*Başkreditbank*) Anfang 1993 wurden dieser zunächst Budgetmittel und eine Reihe „außerbudgetärer Fonds“ übertragen, so daß das Geldinstitut rasch über große Mengen liquider Mittel verfügte und zugleich die Operationen der Regierung mit außerbudgetären Fonds parlamentarischer Kontrolle noch weiter entzogen waren, als dies schon in der Natur dieser Fonds liegt. Ab November 1994 diente *Başkreditbank* als Emittent von Geldsurrogaten, die von über 20 staatlichen Unternehmen und allen dem Agrarministerium unterstehenden Betrieben akzeptiert werden mußten. Ende 1995 wurde der Bank auch die treuhändlerische Verwaltung der Aktien von 40 staatlichen Betrieben der Republik übertragen. Schließlich wurden ab Anfang 1997 baschkirische Unternehmen, insbesondere im Exportsektor, gezwungen, ihre laufenden Konten bei der Landesbank zu führen und andere Konten aufzulösen. Deviseneinnahmen aus Exportgeschäften unterlagen damit der nahezu vollständigen Kontrolle durch die Republikbehörden. Inzwischen kontrolliert *Başkreditbank* mittelbar auch den Scheck- und Kreditkartenmarkt in Baschkortostan – wiederum mit direkter administrativer Unterstützung seitens der Regierung.²⁸⁶

Die Weigerung der Republikführung Anfang der neunziger Jahre, Kolchoasen und Sowchosen aufzulösen, hat dazu geführt, daß sich auch im Agrarsektor kaum privatwirtschaftliche Initiative entwickeln konnte. Obwohl im gesamtrussischen Vergleich überdurchschnittlich produktiv, hängt die Landwirtschaft am Tropf des Republikbudgets.²⁸⁷

Insgesamt hat Rachimov es verstanden, im Laufe der neunziger Jahre die unmittelbare Kontrolle über alle wesentlichen Bereiche der baschkirischen Wirt-

²⁸⁴ *Başkirэнерго* gehört infolge der Sondervereinbarungen Ufas mit Moskau zu den wenigen regionalen Energieversorgern, die nicht mehrheitlich von der russischen Energieholding *EES Rossii* kontrolliert werden.

²⁸⁵ DIANOV 1999: 250; IGPI Monitoring Baschkortostan 1/1996.

²⁸⁶ NAZAROV 1997; vgl. auch IEWS Russian Regional Report 2, Nr. 16 (8.5.1997).

²⁸⁷ MAKFOL/PETROV (HRSG.) 1998: 85.

schaft immer weiter auszubauen und sich damit politisch wie persönlich den Zugriff auf die Ressourcen der Republik zu sichern. Ähnlich wie im Staatsapparat ist es dem Präsidenten auch in allen wesentlichen Bereichen der Wirtschaft gelungen, ein System persönlicher Abhängigkeiten und willkürlicher Belohnungen zu etablieren. Belohnt werden Gefolgschaft und Ergebenheit gegenüber dem Präsidenten, nicht Eigeninitiative und unternehmerisches Handeln.

c) Ideologische Kontrolle und Informationsmonopol

Die Konsolidierung der Herrschaft Murtaza Rachimovs ging einher mit einem wachsenden Anspruch des Präsidenten auf die ideologische Hegemonie innerhalb der Republik. Während er baschkirischen Nationalisten und russischen Zentralisten gleichermaßen Extremismus vorwarf und sie beschuldigte, den gesellschaftlichen Frieden in Baschkortostan zu gefährden, benutzte er sie zugleich, um einerseits gegenüber Moskau mit der vermeintlichen Drohung separatistischer Tendenzen mehr Zugeständnisse zu erzielen und andererseits moskaufreundliche Gegner im Innern als Gefahr für die baschkirische „Souveränität“ darzustellen. Um das nationalistische Lager, das relativ klein war, aber eine Art politischer „Mobilisierungsreserve“ für Rachimov bedeutete, ruhigzustellen, setzte er sich an die Spitze einer gemäßigten baschkirisch-nationalen „Erweckungskampagne“. Diese fand ihren Höhepunkt Anfang Juni 1995 in einem in Ufa veranstalteten „Weltkongreß (Kurultaj) der Baschkiren“, mit dem sich die Republikführung zu ihrer Verantwortung für die ethnischen Baschkiren in aller Welt bekannte. Zur gleichen Zeit begann Rachimov von der Notwendigkeit zu sprechen, die Gesetzgebung der Republik mit der der Russischen Föderation in Einklang zu bringen²⁸⁸, und ließ „Naš Baškortostan“ (Unser Baschkortostan) als regionale Unterorganisation von Viktor Černomyrdins Bewegung NDR gründen, um damit – wenn auch unter einem eigenständigen Namen – Kooperationsbereitschaft mit der russischen Regierung zu dokumentieren.²⁸⁹ Auch in ökonomischer Hinsicht spiegelt Rachimovs Rhetorik ein „Sowohl-als-auch“, in dem sich Markt und Plan, Förderung persönlicher Initiative und Vorliebe für administrative Regulierung gleichermaßen ausmachen lassen.²⁹⁰ Mit diesem Spagat machte er sich ideologisch unangreifbar und nutzte seine Position zugleich, abweichende Meinungen als extremistische Bedrohung für die Gesellschaft Baschkortostans darzustellen.

²⁸⁸ So Rachimov vor der Staatsversammlung in seiner Jahresbotschaft 1995 (Interview Rajanov 28.3.1996).

²⁸⁹ Mit der Leitung von Naš Baškortostan betraute Rachimov seinen „Staatssekretär“ (*Gossekreter*) Mansur Ajupov.

²⁹⁰ Exemplarisch hierfür RACHIMOV 1996.

Das entscheidende Instrument dabei waren die lokalen Medien. Ihre finanzielle Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen (aus dem Republikbudget) ließ allzu kritische Berichterstattung über die Republikführung ohnehin nicht als opportun erscheinen. Doch während diese Situation noch für viele Regionen in Rußland typisch war, galt Baschkortostan auf Grund einer Vielzahl von Vorkommnissen seit 1993 als ganz besonders repressiv. Persönlicher Druck auf Journalisten, politisch motivierte Entlassungen, anonyme Drohungen mit Gewalt und Anklagen wegen Verleumdung und Präsidentenbeleidigung gegen die wenigen, die es wagten, die Segnungen der Herrschaft Rachimovs in Frage zu stellen, prägten das Bild und sorgten für ein Klima, in dem Kritik immer weniger öffentlich geäußert werden konnte.²⁹¹ Statt dessen sorgte die offizielle Presse zusammen mit dem staatlichen lokalen Rundfunk und Fernsehen für eine makellos positive Berichterstattung über den Präsidenten und trug damit erheblich zum Image eines Garanten der Souveränität und des sozialen Friedens in der Republik bei, mit dem sich Rachimov gern schmückt. Eine Untersuchung zum Stand der Pressefreiheit in den russischen Regionen, die 1999 vom Russischen Journalistenverband durchgeführt wurde, sah Baschkortostan auf dem letzten Platz.²⁹²

d) Kontrolle über den Sicherheitsapparat

Ein weiteres wesentliches Element für die Herrschaft Rachimovs war die Kontrolle über den Justiz- und Sicherheitsapparat in der Republik. Zwar gelang es dem baschkirischen Präsidenten nie vollständig, die völlige Kontrolle über alle in Frage kommenden Organe zu erlangen, doch seine Position war stark genug, eine offene Obstruktion seines Machtanspruches, auch dort, wo dieser sich gegen Moskau richtete, weitgehend zu verhindern.

Nach der Verfassung der Russischen Föderation vom Dezember 1993 sind die sogenannten „territorialen Organe“ von Staatsanwaltschaft, Polizei und Inlandsgeheimdienst in den Föderationssubjekten – wie die anderer Behörden – den jeweiligen *föderalen* Organen fachlich und dienstlich untergeordnet. Dementspre-

²⁹¹ Zu den Zielen der staatlichen Verfolgung zählten seit 1993 neben einzelnen Journalisten insbesondere der private Radiosender „Titan“, die lokale Tageszeitung *Večernij Neftekamsk* sowie *Otečestvo*, das Organ der Bewegung *Rus'* von Aleksandr Arinin. Radio Titan wurde mehrfach von den Behörden abgeschaltet, insbesondere in Wahlkampfzeiten, die Chefredakteure der beiden Zeitungen sahen sich persönlichen Repressionen und strafrechtlicher Verfolgung auf der Grundlage republikspezifischer Mediengesetzgebung ausgesetzt (Interviews Fufaev, 15.3.1996, und Galeev, 21.3.1996; vgl. außerdem *Izvestija* 22.11.1996, *Novoe Vremja* 25/1998: 12, PARETSKAYA 1996).

²⁹² <http://www.freepress.ru/win/main.htm/I-1-1a.htm>, 5 November 1999. Vgl. auch EWI Russian Regional Report 4, Nr. 44 (23.11.1999).

chend liegt die Ernennungskompetenz für die wichtigen Funktionen des Staatsanwalts, des Leiters der Innenbehörde (*upravlenie vnutrennich del*, die als Untergliederung des RF-Innenministeriums Polizeibehörde ist) und des Sicherheitsdienstes (*upravlenie Federal'noj sluzhby bezopasnosti*) in den Föderationssubjekten nicht bei der regionalen, sondern bei der föderalen Exekutive, im Falle des Staatsanwaltes allerdings mit Zustimmung der Föderationssubjekte. Richter werden unmittelbar vom russischen Präsidenten ernannt.²⁹³ Auf der Grundlage der Souveränitätserklärung und unter Berufung auf die Verfassung der Republik Baschkortostan vermochte es Rachimov jedoch nach 1993 zunehmend, die Besetzung dieser Posten in Ufa in seinem Sinne durchzusetzen.

Im August 1995 ernannte die baschkirische Staatsversammlung auf Vorschlag Rachimovs einen neuen Republikstaatsanwalt, Jurij Titov, nachdem sein Vorgänger in einem Verfahren von besonderem politischen Interesse nicht deutlich genug im Sinne der Republikführung agiert hatte. Die Ernennung des neuen Staatsanwalts war gemäß den Bestimmungen der Verfassung der Republik Baschkortostan (Art. 95, Punkt 10) vonstatten gegangen und hatte damit das Recht der Republik behauptet, Ernennungen dieser Art selbst auszusprechen. Dieses Vorgehen widersprach eindeutig der Verfassung der RF, derzufolge die Ernennung durch den russischen Generalstaatsanwalt mit Zustimmung der Republikführung hätte erfolgen müssen (Art. 129, Abs. 3). Doch Moskau nahm das einseitige Vorgehen Baschkortostans stillschweigend hin. Allerdings hatte Rachimov einen Kandidaten ausgesucht, dessen Karriere bisher mit Baschkortostan in keinerlei Verbindung gestanden und der zuletzt in der Generalstaatsanwaltschaft in Moskau gearbeitet hatte. Damit deutete einiges auf eine Absprache zwischen Moskau und Ufa hin, wonach Moskau das Ernennungsverfahren hinnehmen würde, wenn dafür ein ihm genehmer Mann eingesetzt würde. Rachimov blieb damit in einer Frage von besonderem symbolischen Wert eine Kraftprobe mit Moskau erspart, das Zentrum wiederum konnte hoffen, einen letzten Rest Einfluß auf die Justiz in der Republik zu behalten. In den folgenden Monaten erwies sich zunächst, daß der neue Republikstaatsanwalt der politischen Führung in Ufa keineswegs nach dem Mund redete. Im Laufe des Jahres 1996 bezog Titov Stellung gegen die Verlängerung eines im Herbst 1993 in Kraft gesetzten Ausnahmegesetzes, das die Inhaftierung von Verdächtigen ohne Anklageerhebung für einen Zeitraum von bis zu 30 Tagen erlaubte, und wies öffentlich darauf hin, daß viele Rechtsakte der Republik föderaler Gesetzgebung widersprächen, weshalb die Staatsanwaltschaft in dieser

²⁹³ Vgl. Art. 78 und Art. 129 der Verfassung der RF vom 12. Dezember 1993.

Angelegenheit Protest einzulegen gedenke. Die baschkirische Regierung reagierte ungehalten und gab dem Staatsanwalt zu verstehen, daß er die Staatsanwaltschaft der Republik Baschkortostan – und keines anderen Staates – leite und dort nur eine Verfassung gelte: die Baschkortostans.²⁹⁴

Im Gerichtswesen war aus diesem Anspruch bereits Wirklichkeit geworden. Die Republik weigerte sich seit der Verabschiedung der neuen Verfassung grundsätzlich, Urteile der obersten russischen Gerichte als in jedem Fall verbindlich anzuerkennen. Die obersten baschkirischen Gerichte, zuvorderst das Verfassungsgericht und der Oberste Gerichtshof, wurden vielmehr angehalten, im Falle von Normenkonflikten mit föderalem Recht der baschkirischen Gesetzgebung gemäß der Republikverfassung (Art. 15) den Vorrang zu geben. Außerdem wehrte sich Baschkortostan gegen die Ernennung lokaler Richter durch den russischen Präsidenten und wahrte so die Kontrolle der Republikexekutive auch über die Judikative.²⁹⁵

Bei Polizei und Geheimdienst kam Rachimov der Umstand zu Hilfe, daß es im sowjetischen System üblich gewesen war, die Leiter der territorialen Untergliederungen dieser föderalen Behörden zur „Regierung“ der jeweiligen Autonomen Republiken (wie auch der Unionsrepubliken) zu zählen. So war der von Moskau ernannte Leiter einer Republikuntergliederung des Unionsinnenministeriums zugleich Innenminister dieser Republik, der Leiter der Geheimdienstbehörde Sicherheitsminister. Diese Konstruktion war unproblematisch, solange im alten System die Republikregierungen sowohl der Exekutive der Union als auch dem Primat der Partei in Gestalt des Gebietsparteisekretärs unterstellt und beide wiederum der einheitlichen Linie der obersten Parteiführung unterworfen waren. Innerhalb eines „souveränen“ Baschkortostans waren Loyalitätskonflikte dagegen vorgezeichnet. Indem Rachimov auch nach 1993 unter der neuen baschkirischen Verfassung die sowjetische Tradition fortsetzte und die Territorialbehörden des „Innern“ und der „Sicherheit“ als entsprechende Ministerien der Republik Baschkortostan etablierte, verlieh er der Republik nicht nur nach außen wirksame Insignien eines wehrhaften „souveränen Staates“, sondern forderte damit zugleich die besondere Loyalität der von Moskau bestellten Behördenleiter für die Exekutive

²⁹⁴ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 8/1995, 6/1996, 12/1996, 1/1997; OMRI Daily Digest 14.9.1995.

²⁹⁵ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 2/1997.

der Republik ein, der sie nicht nur als Minister, sondern *ex officio* auch als Mitglieder des „Sicherheitsrates“ angehörten.²⁹⁶

Während das Innenministerium für Rachimov in dieser Hinsicht eine sichere Machtbasis darstellte, erwies sich der Geheimdienst als das letzte Ministerium, das er nicht völlig unter seiner Kontrolle hatte. Der Leiter der Territorialabteilung des Geheimdienstes und Sicherheitsminister der Republik, Vladimir Naumov, schloß sich beispielsweise 1996 gegen den Willen der Republikführung der Auffassung des Staatsanwaltes an, das der russischen Verfassung widersprechende Ausnahmegesetz von 1993 solle abgeschafft werden. Außerdem zeigte sich der Minister nicht bereit, seine Behörde fraglos in den Dienst von Rachimovs periodischen Verunglimpfungskampagnen gegen politische Gegner zu stellen. Ende 1996 wurde Naumov ohne nähere Begründung in die Geheimdienstzentrale nach Moskau abberufen. Allgemein wurde vermutet, Rachimov habe seine Kontakte zur russischen Regierung genutzt, um eine unliebsame Figur aus Ufa loszuwerden. Der Fall hatte auch exemplarische Bedeutung. Auffällig war, daß Staatsanwalt Titov nach der Ablösung Naumovs nicht mehr so offen kritisch in Erscheinung trat. Offenbar hatte dieses Ereignis ihn vorsichtiger gestimmt.²⁹⁷

Zusammengenommen stand Rachimov mit den Ministerien des Innern und der Sicherheit, der Staatsanwaltschaft und dem Gerichtswesen – soweit diese sich dem Hoheitsanspruch der Republik und dem Machtanspruch des Präsidenten ergaben – sowie mit den eigens geschaffenen Organen Sicherheitsrat und dem für Wirtschaftsfragen zuständigen „Kontrollkomitee“ ein umfangreiches Arsenal an Ausforschungs-, Druck- und Sanktionsmitteln zur Verfügung, dessen er sich in vielfältiger Form bediente. Insgesamt hatte sich ein autoritäres Regime herausgebildet, das weder ernsthafte Opposition noch kritische Töne in den eigenen Reihen duldete und gleichermaßen auf informellen wie auf formalen institutionellen Arrangements fußte. Die politisch-institutionelle Konsolidierung Baschkortostans vollzog sich ganz im Zeichen dieses Regimes.

²⁹⁶ Der „Sicherheitsrat der Republik Baschkortostan“, der in Art. 95 Punkt 13 der Verfassung vom 24.12.1993 vorgesehen ist, wurde im April 1994 per Dekret durch den Präsidenten der Republik als achtzehnköpfiges Gremium konstituiert. Die Konstruktion ähnelt der des russischen Sicherheitsrates: Vorsitzender ist der Präsident der Republik, die laufende Arbeit versieht ein Sekretär (Viktor Antipin), und Mitglieder sind die Chefs der sicherheitsrelevanten Behörden (RIA Novosti 13.4.1994).

²⁹⁷ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 12/1996, 1/1997.

5.4.3 „Herrschen nach innen, sichern nach außen“

Die Machtverhältnisse und die Verteilung der politischen Kräfte innerhalb Baschkortostans ließen schon bald nach der Wahl Rachimovs zum Präsidenten und der Verabschiedung der neuen Verfassung den Schluß zu, daß republikinterne Faktoren allein kaum in der Lage sein würden, das entstandene Regime zu gefährden. Mit um so größerer Aufmerksamkeit beobachtete der baschkirische Präsident die Auswirkungen gesamtrussischer Entwicklungen auf seine Republik. Die Politisierung der russischen Öffentlichkeit im Zuge der Wahlkämpfe vor den Duma- und Präsidentschaftswahlen der Jahre 1995 und 1996 machte auch vor Baschkortostan nicht halt und belegte damit zugleich, daß die Republik zwar einen Sonderstatus innerhalb Rußlands beanspruchen konnte, daß sie aber dennoch dessen integraler Bestandteil blieb und dies auch in weiten Teilen ihrer Bevölkerung wie ihrer politischen Elite wahrgenommen wurde. Rachimov sah sich vor die Notwendigkeit gestellt, sich mit seiner Politik gegenüber dem Zentrum so zu positionieren, daß er den einmal gewonnenen Handlungsspielraum nicht verlor. Daß ihm dies weitgehend gelang, ist sowohl ein Indiz für sein Geschick im Umgang mit der russischen Staatsführung als auch grundsätzlich bezeichnend für den *Verhandlungscharakter*, durch den sich das föderale System Rußlands in dieser Phase auszeichnete. Hier offenbarte sich im übrigen eindrucksvoll die Bedeutung personalisierter, informeller Beziehungen im russischen politischen Institutionensystem.

Doch obwohl Rachimovs Bemühungen, sich in „inneren Angelegenheiten“ seine grundsätzliche Autonomie gegenüber Moskau zu bewahren, weitgehend erfolgreich waren, war er zugleich weit davon entfernt, Baschkortostan gegen „widrige“ politische Einflüsse aus dem Zentrum immunisieren zu können. Vielmehr zwang ihm die politische Entwicklung in Moskau mehr, als ihm lieb sein konnte, ihre Themen und ihren Rhythmus auf. Mit der zunehmenden Konsolidierung des föderalen politischen Systems – von der nach der Wiederwahl Boris El’cins zumindest bis zur Krise des Sommers 1998 durchaus die Rede sein kann – kehrte auch in Baschkortostan ein größeres Maß an institutionell bedingter Struktur und Vorhersehbarkeit ein, während die individuellen Handlungsspielräume der einzelnen Akteure enger wurden, als sie dies zumindest bis 1993 und dann wieder im Vorfeld der russischen Präsidentschaftswahlen von 1996 gewesen waren. Ufa mußte sich insbesondere mit dem Anspruch Moskaus auseinandersetzen, in bestimmten Fragen der politisch-institutionellen Struktur über grundsätzliche Regelungskompetenzen auch in die Republik hinein zu verfügen. Der folgende Abschnitt behandelt die wesentlichen Entwicklungen des Wechselspiels zwischen föderaler und regionaler Politik, in dessen Rahmen Rachimov sein Regime ab 1994 zu konsolidieren versuchte.

a) *Der Vertrag zwischen Moskau und Ufa von 1994*

Nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassungen für Rußland und Baschkortostan im Dezember 1993 erhielt das Ziel, das Verhältnis zwischen Moskau und Ufa in einer bilateralen Vereinbarung zu kodifizieren, aus baschkirischer Sicht eine neue Dringlichkeit. Verhandlungen über einen bilateralen Vertrag hatten zwischen den beiden Seiten bereits 1992 nach der Unterzeichnung des Föderationsvertrages und des baschkirischen Zusatzprotokolls begonnen. Als erste Republik unterschrieb allerdings Tatarstan am 15. Februar 1994 einen solchen Vertrag mit dem Zentrum. Die Verhandlungen zwischen Moskau und Ufa führten dazu, daß zunächst am 25. Mai 1994 insgesamt zehn Regierungsabkommen zu einzelnen Sachbereichen abgeschlossen wurden, darunter zu der Frage, welcher der beiden Seiten das Eigentum an welchen Staatsbetrieben zustehen und welche Bedingungen für die anstehenden Privatisierungen gelten sollten²⁹⁸. Schon im November 1993 hatten sich Moskau und Ufa über die Aufteilung des wichtigen Sektors der Brennstoff- und Energiewirtschaft (einschließlich des gesamten Ölsektors) geeinigt;²⁹⁹ dieser Kompromiß floß ebenfalls in die Abkommen ein.

Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation und der Regierung der Republik Baschkortostan am 25.5.1994:

- wirtschaftliche Zusammenarbeit
- agroindustrieller Komplex
- internationale und Außenwirtschaftsbeziehungen
- Hochschul- und mittlere berufsbezogene Ausbildung
- Verteidigungsindustrie
- Staatseigentum
- Kriminalität, Recht und Ordnung, öffentliche Sicherheit
- Umweltschutz und Ressourcennutzung
- Brennstoff- und Energiekomplex
- Zollangelegenheiten

²⁹⁸ Postanovlenie Verchovnogo Soveta Respubliki Baškortostan „O Soglašenijach meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Baškortostan v različnyh oblastjach ékonomičeskogo i social'no-kul'turnogo razvitija“, 21.6.1994; Soglašenje meždu Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Respubliki Baškortostan po razgraničenii polnomočij po gosudarstvennoj sobstvennosti, 25.5.1994. Beide Dokumente waren vorübergehend verfügbar in einer Dokumentendatenbank auf <http://www.bashinform.ru> (553.htm bzw. 560.htm, Download 5.4.1998), die inzwischen nicht mehr zugänglich ist.

²⁹⁹ Nachrichtenagentur PostFactum 11.11.1993.

Am 3. August 1994 kam es schließlich in Moskau zur Unterzeichnung des „Vertrages über die Abgrenzung der Zuständigkeiten und die gegenseitige Übertragung von Vollmachten“ zwischen der Russischen Föderation und der Republik Baschkortostan.³⁰⁰ Zum feierlichen Vertragsabschluß trafen sich in Moskau Präsident El'cin und Ministerpräsident Černomyrdin mit ihren baschkirischen Amtskollegen Rachimov und Bakiev. Das Dokument schrieb die Zugehörigkeit Baschkortostans zur Russischen Föderation als „gleichberechtigtes Subjekt“ fest und bezeichnete die Republik zugleich als „souveränen Staat im Verband der Russischen Föderation“. Im wesentlichen sicherte der Vertrag Baschkortostan noch einmal, diesmal unter den Bedingungen der geltenden neuen Verfassungen beider Vertragspartner, jene Sonderrechte zu, die die Republik seit ihrer Souveränitätserklärung eingefordert hatte. Dazu zählten insbesondere der Anspruch auf die Ressourcen der Republik, unabhängige Staatsorgane, eine eigene Staatsbürgerschaft (zusätzlich zur russischen), die Organisation eines alternativen Zivildienstes, ein eigenes Justiz- und ein von Moskau unabhängiges Steuerwesen, eine Nationalbank sowie selbständige Außenbeziehungen. Damit reihte sich Baschkortostan in der „Hierarchie“ der Republiken – gemessen am Grad ihrer Autonomie von Moskau – knapp hinter Tatarstan an zweiter Stelle ein.³⁰¹

Allerdings enthielt der Text auch eine Reihe von Unklarheiten und offenkundigen Formelkompromissen, bei denen die praktische Ausgestaltung bewußt der Zukunft überlassen blieb. So wurde die Zuständigkeit Baschkortostans für Fragen des Justizwesens unter den Vorbehalt der baschkirischen und der russischen Gesetzgebung gestellt und an anderer Stelle auch die Russische Föderation für zuständig für das Justizwesen erklärt. Ebenso blieb die Kompetenz der RF für die Erhebung föderaler Steuern unangetastet, und in der Frage der Außenpolitik wurde begrifflich fein zwischen internationalen *Kontakten* (*svjazi*) und den der Föderation zustehenden internationalen *Beziehungen* (*otnošenija*) unterschieden. Im ganzen stellte der Vertrag einen Kompromiß dar, der weitgehend bereits Erreichtes kodifizierte, der die Klärung mancher potentieller Streitfragen eher auf die Zukunft verschob und dessen Formulierungen es beiden Seiten ermöglichten, ihn selektiv zu interpretieren und damit als Bestätigung ihrer jeweiligen Positionen zu betrachten. Seine Bedeutung lag trotz dieser vermeintlichen Schwächen darin, daß Moskau und Ufa sich durch ihre Unterschriften gegenseitig zusicherten,

³⁰⁰ Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Baškortostan „O razgraničenii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Baškortostan“.

³⁰¹ Für vergleichende Analysen der bilateralen Verträge Moskaus mit den Regionen vgl. KIRKOW

den begonnenen Weg konstruktiver Zusammenarbeit in Zukunft fortsetzen zu wollen. Die damit einkehrende Planungssicherheit verhiess beiden Vertragsparteien mehr Spielraum, um sich auf andere Politikbereiche konzentrieren zu können. Deutliches Signal dafür war die Tatsache, daß Baschkortostan in der zweiten Jahreshälfte 1994 wieder begann, seinen steuerlichen Verpflichtungen gegenüber der Föderation nachzukommen. Für Moskau war dies besonders wichtig, weil damit einer der wenigen Nettozahler in das föderale Steuersystem zurückkehrte.³⁰²

b) „Gute Dienste“ für Nichteinmischung: Rachimov als Wahlkampfhelfer

Mit den Verträgen, die die Föderation im Laufe der Jahre 1994 und 1995 mit den am meisten auf Autonomie vom Zentrum erpichten Republiken abschloß (Verträge mit *oblasti* und anderen Gebieten kamen erst ab 1996 hinzu), nahm die Asymmetrie im russischen Föderalismus greifbare Formen an. Zugleich trugen die bilateralen Verträge jedoch dazu bei, daß zentrifugale Kräfte in den Regionen durch aktive Einbindung in das föderale System abgeschwächt wurden. Die Politik, die Murtaza Rachimov seit 1995 gegenüber Moskau verfolgt, ist ein guter Beleg für diese Logik. Ende 1994 hatte Rachimov in den Beziehungen zum Zentrum alles erreicht, was bei realistischer Betrachtung erreichbar war. Nun änderte er seine Strategie. War er noch bis 1993 bei vielen Anlässen als scharfer Kritiker der Politik Präsident El'cins aufgetreten, so entwickelte er sich ab 1995, mit den nahenden russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, mehr und mehr zu einer wichtigen Stütze des El'cin-Regimes.

Als in Vorbereitung auf die Dumawahlen Anfang 1995 der Wahlblock „Unser Haus – Rußland“ unter Ministerpräsident Viktor Černomyrdin als „Partei der Macht“ gegründet wurde, initiierte Rachimov nicht nur den Aufbau der baschkirischen Regionalstruktur („Unser Baschkortostan“), sondern trat persönlich der politischen Führung der gesamtrussischen Organisation bei und bekundete fortan seine Loyalität zur russischen Regierung und zu Präsident El'cin. Entsprechend wurde für Baschkortostan ein besonders gutes Abschneiden des Černomyrdin-Blocks erwartet. Das Ergebnis blieb indes hinter den Erwartungen zurück und mußte Rachimov als Warnung dienen, seine Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wählerschaft in Baschkortostan nicht zu überschätzen. Zwar erhielt NDR in der Republik mit gut 15 % deutlich mehr Stimmen als im Landesdurchschnitt (vgl. Tabelle 5-12). Als Sieger gingen jedoch wie 1993 die kommunistisch orientierten

1997: 38-51; SCHNEIDER 1997: 569-579.

³⁰² Vgl. MAKFOL/PETROV (HRSG.) 1995: 136f.

Blöcke hervor. Neben der KPRF, deren Ergebnis mit gut 25 % bereits überdurchschnittlich gut war, konnte sich entgegen dem landesweiten Trend immerhin auch die Agrarpartei in ihrer ehemaligen Hochburg noch gut behaupten (ca. 15 %). Wie 1993 hatte sie auch diesmal deutliche Unterstützung durch Rachimov erfahren, der sich so auch im kommunistischen Elektorat ein Standbein verschaffte und sich gegen den Eindruck absicherte, er habe auf der Verliererseite der Dumawahlen gestanden. Zusammen mit den konservativen Kommunisten von *Trudovaja Rossija* (6 %) und anderen patriotisch-kommunistischen Gruppierungen (wie *Deržava*) ergab sich für das sogenannte linke Spektrum eine Wählerschaft, die nur knapp weniger als 50 % ausmachte. Vor allem das – ähnlich wie 1993 – vergleichsweise schlechte Abschneiden von Žirinovskijs LDPR (weniger als 5 %) deutete darauf hin, daß durch die kommunistischen Gruppierungen zugleich der weitaus größte Teil des Protestpotentials gegen die Moskauer Politik gebunden war.

Tabelle 5-12: Wahlen zur russischen Staatsduma am 17. Dezember 1995
Ergebnis der Parteilisten in Baschkortostan
 Anteile in Prozent der abgegebenen Stimmen

	Baschkortostan	RF gesamt
<i>Wahlbeteiligung</i>	73,81	64,38
KPRF	25,52	22,30
LDPR	4,63	11,18
Naš dom – Rossija	15,32	10,13
Jabloko	4,33	6,89
Ženščiny Rossii	5,39	4,61
Kommunisty – Trudovaja Rossija – Za Sov. Sojuz	6,06	4,53
Kongress russkich obščin	1,09	4,31
Partija samoupravljenija trudjaščichsja	1,67	3,98
Demokratičeskij vybor Rossii – Ob”ed. demokraty	1,47	3,86
Agrarnaja partija Rossii	15,42	3,78
Social-patriotičeskoe dviženie „Deržava“	1,49	2,57

Quelle: NNS; eigene Berechnungen. Aufgeführt sind nur jene 11 der insgesamt 43 Wahlblöcke, die rußlandweit oder in Baschkortostan mehr als zwei Prozent der Stimmen erhielten.

Hatte Rachimovs Unterstützung dem Block NDR immerhin ein überdurchschnittliches Parteilisten-Ergebnis beschert, so erwies sich der Einfluß des Präsi-

denten auf die Wahl von Direktkandidaten in den Wahlkreisen als deutlich begrenzter. In keinem der sechs Wahlkreise der Republik konnte sich ein NDR-Kandidat durchsetzen. Nur dort, wo Rachimov einen Kandidaten der Agrarpartei unterstützt hatte (in zwei Wahlkreisen) bzw. einen der KP nahestehenden Unabhängigen (ein Wahlkreis), fiel das Resultat in seinem Sinne aus. Da es sich dabei jedoch in zwei Fällen um die Wiederwahl bisheriger Abgeordneter handelte, konnte sich Rachimov auch deren Erfolg kaum selbst zurechnen. In zwei weiteren Wahlkreisen setzten sich Kandidaten der KPRF durch, darunter der Vorsitzende der baschkirischen KP-Organisation, Valentin Nikitin, der ebenfalls schon auf zwei Jahre Staatsduma-Erfahrung verweisen konnte. Auch der sechste Abgeordnete war ein alter Bekannter: Aleksandr Arinin, der als Unabhängiger kandidiert hatte, gewann einen Wahlkreis in der Hauptstadt Ufa. Daß er, der sich sowohl als moskaunaher „Liberaler“ als auch als ausgesprochener Kritiker der baschkirischen Führung und insbesondere Rachimovs einen Namen gemacht hatte, als einziger nicht-linker Kandidat einen Direktwahlkreis erobern konnte, unterstrich die politische Spaltung Baschkortostans zwischen ländlicher und hauptstädtischer Bevölkerung. Insgesamt jedoch bestätigte das Wahlergebnis bei den Direktkandidaten die überwiegende Neigung der Bevölkerung zum linken Spektrum in deutlicher Weise. Zwar wurden bekannte Figuren vorgezogen, doch war deren ideologische Ausrichtung keineswegs von untergeordneter Bedeutung. Die in anderen Regionen verbreitete Haltung, bei Personenwahlen eher bekannte Regionalgrößen zu wählen als Vertreter klarer politischer Positionen – was durch das gemischte Wahlsystem vor allem der Fraktionsstärke von NDR überproportional zugute kam – war in Baschkortostan weitaus weniger anzutreffen.³⁰³

Das Ergebnis der Dumawahlen vom Dezember 1995 bedeutete für Rachimov, daß er gegenüber der Moskauer Staatsführung seinen Beitrag zur „Stabilisierung des Landes“ – und das hieß: zur Eindämmung der KP – sehr viel weniger als erwartet erbracht hatte. Genau dieser Beitrag war aber ein wichtiger Grund dafür, daß sich föderale Behörden bis dahin nur sehr vorsichtig in die innere politische Organisation der Republik eingemischt und den Herrschaftsstil Rachimovs weitgehend kritiklos hingenommen hatten. Der baschkirische Präsident hatte darauf verweisen können, daß er auf seine Art in der Lage war, für ein Mindestmaß an sozialer Stabilität in einer verhältnismäßig bevölkerungsreichen Region zu sorgen. Der Wahlerfolg der Kommunisten nahm dieser Argumentation einiges von ihrer Überzeugungskraft.

³⁰³ Für die Ergebnisse der Direktkandidaten vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 12/1995.

Doch die baschkirische Führung hatte vorgebaut, um gegebenenfalls nicht zu sehr in den Strudel eines unerfreulichen Dumawahlergebnisses gezogen zu werden. Parallel zu den Dumawahlen ließ sie die Bevölkerung der Republik am 17. Dezember in einem Referendum über zwei Fragen von besonderer symbolischer Bedeutung abstimmen: Sollte Grund und Boden in der Republik künftig freikäuflich und verkäuflich sein, und sollte die Politik der „ökonomischen Selbständigkeit“ der Republik fortgesetzt werden? Beide Fragen zielten nicht auf die Klärung aktueller Auseinandersetzungen innerhalb Baschkortostans ab. Vielmehr suchte die Republikspitze plebiszitäre Unterstützung für ihre Politik der wirtschaftspolitischen Distanzierung von Moskau. Bei beiden Themen konnte sie sich sicher sein, das gewünschte Resultat zu erhalten: ein Nein zur ersten und ein Ja zur zweiten Frage. Beim Problem der Legalisierung des Verkaufs von Grund und Boden herrschte schon in Rußland insgesamt eine große Zurückhaltung vor. Liberalisierungspläne der föderalen Regierung, die vor allem am Sicherheitsbedürfnis von Investoren orientiert waren, stießen nicht nur in der Staatsduma, sondern in der gesamten Bevölkerung auf erheblichen emotionalen Widerstand, der mit Parolen vom „Ausverkauf des Landes“, zumal an Ausländer, genährt wurde. Gerade die der Kollektivwirtschaft stärker verbundene ländliche Bevölkerung stellte ein Bollwerk dieses Widerstandes dar. Dementsprechend sah auch die Stimmungslage in Baschkortostan aus, wo es zu einer Auflösung der Kolchosen und Sowchosen überhaupt nicht gekommen war und die Wirtschaftspolitik die Entstehung selbständiger Landwirtschaftsbetriebe und einer nennenswerten Unternehmerschicht besonders behindert hatte. Zusätzlich war die Referendumsfrage hinreichend suggestiv formuliert worden, um auch Unentschlossenen ein „Nein“ nahezu legen.³⁰⁴ Schließlich gaben 84,4 % der Wählerinnen und Wähler die gewünschte Antwort (Tabelle 5-13).

Ähnlich deutlich wie die Ablehnung zur ersten Frage, wenn auch nicht ganz so überwältigend, fiel mit 79,1 % die Zustimmung zur zweiten Frage aus. Auch sie war stark suggestiv gefärbt und knüpfte mit der Referenz zum Begriff der „wirtschaftlichen Selbständigkeit“ an die jahrelange einseitige Berichterstattung in den baschkirischen Medien an. Auffällig war auch, daß die Formulierung vom „erneuerten Rußland“ eng an die Frage des sowjetische Referendums vom

³⁰⁴ Die Fragen des Referendums lauten im russischen Original: 1. „Dolžna li zemlja v respublike Baškortostan byt' ob'ektom neograničenoj kupli-prodaži?“, 2. „Sčitaete li vy, čto sleduet prodolžit' politiku po ukrepleniju èkonomičeskoj samostojatel'nosti Respubliki Baškortostan v sostave obnovennoj Rossii na osnove podpisannogo 3 avgusta 1994 goda Dogovora Rossijskoj Federacii i Respubliki Baškortostan o vzaimnom delegirovanii polnomočij i Konstitucii respubliki?“

April 1991 angelehnt war – eine Ausdrucksweise, die schon damals ihre Suggestivkraft bewiesen hatte, ohne daß allerdings der spätere Zerfall der Sowjetunion verhindert worden wäre.

Tabelle 5-13: Referendum in Baschkortostan am 17. Dezember 1995

Fragen:	Ja	Nein
1. „Soll der Grund und Boden in der Republik Baschkortostan Gegenstand unbegrenzten Kaufs und Verkaufs sein?“	13,5	84,4
2. „Sind Sie der Auffassung, daß die Politik zur Stärkung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Republik Baschkortostan im Rahmen eines erneuerten Rußlands auf der Grundlage des am 3. August 1994 unterzeichneten Vertrages der Russischen Föderation und der Republik Baschkortostan über die gegenseitige Delegation von Vollmachten und der Verfassung der Republik fortzusetzen ist?“	79,1	19,1

Quelle: IGPI Monitoring Baškortostan 12/1995.

Mit dem Abstimmungsergebnis nahm die baschkirische Führung zum einen den Kommunisten, mit denen sie sich in der Frage des Grund und Bodens einer Meinung wußte, den Wind aus den Segeln und relativierte deren Wahlerfolg, zum anderen behauptete sie den Sonderstatus der Republik in der Russischen Föderation. In seiner Jahresbotschaft vor der baschkirischen Staatsversammlung im März 1996 konnte Rachimov denn auch ausführen, der „besondere Status unserer Republik im Rahmen Rußlands“ sei von Moskau „faktisch anerkannt“ worden.³⁰⁵

Dies war auch die Ausgangslage für das Rennen um die russische Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1996. Als Führungsmitglied der Černomyrdin-Partei „Unser Haus – Rußland“ wurde von Rachimov in Moskau selbstverständlich erwartet, daß er die Kandidatur von Amtsinhaber El’cin unterstütze. Nach wie vor hatte Rachimov ideologisch mit der marktorientierten, prinzipiell liberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik Moskaus wenig gemeinsam. Sein Interesse bestand vielmehr darin, die Errungenschaften im asymmetrischen Föderalismus Rußlands nicht durch einen etwaigen neuen Präsidenten in Frage gestellt zu sehen. Während El’cin als Garant für die unter seiner Herrschaft entstandene föderale Struktur gelten konnte, waren gerade aus der Kommunistischen Partei Forderungen nach einer symmetrischeren Neuordnung des Föderalismus laut geworden.

³⁰⁵ RACHIMOV 1996: 13.

Rachimov, dessen Herrschaft in Baschkortostan von der damit verbürgten Nicht-einmischung des Zentrums profitierte, hatte daher ein ureigenes Interesse an einer Fortsetzung des bestehenden Systems. Bei seiner Unterstützung für El'cin mußte er jedoch in Rechnung stellen, daß die Kommunisten bei den Dumawahlen in Baschkortostan ein ausgezeichnetes Ergebnis erzielt hatten und ein Wahlerfolg Zjuganovs auch in ganz Rußland nicht auszuschließen war. Zudem stand Rachimov wirtschaftspolitisch dem Kurs des Blocks der „volkspatriotischen Kräfte“ von Zjuganov erheblich näher als der Moskauer Regierungspolitik. Und schließlich sah El'cin noch Anfang 1996 kaum wie ein wahrscheinlicher Wahlsieger aus.

Folglich achtete Rachimov sorgsam darauf, sich nicht zu frühzeitig auf einen möglicherweise unterlegenen Kandidaten festzulegen. In der Frühphase des Wahlkampfes setzte er vorsichtig auf beide Kandidaten: Während die Republikführung zum einen dafür sorgte, daß mit großem propagandistischem Aufwand und unter informellen Sanktionsdrohungen in den Betrieben Unterschriften für die Kandidatur El'cins gesammelt wurden, erhielt gleichzeitig – ohne daß dies öffentlich bekannt gemacht wurde – auch die Kampagne Zjuganovs, die weitaus weniger Überzeugungsarbeit in der Bevölkerung zu leisten hatte, eine gewisse logistische Unterstützung von offizieller Seite. So wurden beispielsweise den Wahlkampfstäben der Kommunisten Räumlichkeiten in den Gebäuden lokaler Verwaltungen zur Verfügung gestellt.³⁰⁶

Rachimov versuchte sich zunächst in zwei Richtungen abzusichern. Für den Fall eines Wahlerfolges Zjuganovs, der den Umfragen zufolge Anfang 1996 noch wahrscheinlicher erschien als kurz vor der Wahl im Juni, kam es ihm darauf an, den besonderen Status Baschkortostans und seine eigene Machtfülle sicherzustellen. Dazu hatte es seit den Dumawahlen vom Dezember regelmäßige Kontakte zwischen der baschkirischen Führung und der KP-Spitze gegeben. Als Zjuganov sich im April zum Wahlkampf in Ufa aufhielt, kam es dann inoffiziellen Berichten zufolge zu einer entsprechenden Vereinbarung mit Rachimov, wonach die Souveränität der Republik auch im Falle eines Wahlsieges des Kommunistenführers nicht angetastet werden sollte. Parallel dazu trat Rachimov jedoch in der Öffentlichkeit immer eindeutiger für El'cin ein. Offenbar bereitete ihm die Möglichkeit Sorgen, El'cin könnte die Wahlen insgesamt gewinnen, in Baschkortostan jedoch von Zjuganov übertrumpft werden. Kein anderes Wahlergebnis konnte Rachimov

³⁰⁶ IGPI Monitoring Baškortostan 2/1996. Dort wird auch von dem kuriosen Fall berichtet, daß in der Kleinstadt Kumertau die Kampagnen beider Kandidaten, El'cins wie Zjuganovs, ihre Anhänger in Zeitungsanzeigen zur Unterschriftenabgabe für ihren Kandidaten in ein und dasselbe Zimmer – einen Raum in der Stadtverwaltung – baten.

so sehr schaden, drohte ihm damit doch ein wichtiges Argument in der Behauptung seiner innenpolitischen Autonomie gegenüber Moskau abhanden zu kommen. Anfang Mai, zu Beginn der heißen Wahlkampfphase, als El'cins gesamtrossische Umfragewerte immer besser wurden, beauftragte Rachimov einen der Stellvertretenden Ministerpräsidenten seiner Regierung mit der Koordination des El'cin-Wahlkampfes in Baschkortostan. Der Wahlkampf wurde Chefsache, die Medien auf El'cin eingeschworen, und Rachimov zog mit großem Einsatz durch die Republik, um zur Wiederwahl des Amtsinhabers aufzurufen.³⁰⁷

Diese offensichtliche Abkehr von der zunächst verfolgten Strategie, auch Zjuganov stillschweigende Hilfe zukommen zu lassen, war großen Teilen der baschkirischen Wählerschaft nur schwer zu vermitteln. Gerade unter der ländlichen Bevölkerung, bei seiner treuesten Klientel, stieß der baschkirische Präsident mit seiner Botschaft vielfach auf Unverständnis. Nicht wenige Funktionäre gesellschaftlicher Organisationen, die zu den zuverlässigsten Parteigängern Rachimovs gezählt wurden, konnten diesmal nur unter Zwang dazu gebracht werden, auf die El'cin-Linie einzuschwenken. In den kleinen lokalen Zeitungen auf dem Lande erschienen dennoch immer wieder Aufrufe, Zjuganov zu wählen. Manche Beobachter meinten, eine Entfremdung zwischen dem Präsidenten und seiner traditionellen Wählerschaft auszumachen.³⁰⁸

Das Ergebnis des ersten Wahlgangs vom 16. Juni gab Rachimovs Befürchtungen recht (Tabelle 5-14). Zjuganov erzielte mit mehr als sieben Prozentpunkten Vorsprung in Baschkortostan das deutlich bessere Resultat als El'cin. Immerhin hatte Rachimovs El'cin-Kampagne dazu beigetragen, daß sich das Ergebnis mehr als anderswo auf das Duell zwischen dem Amtsinhaber und seinem kommunistischen Herausforderer zugespitzt hatte. Selbst Aleksandr Lebed' kam als Drittplatzierter auf weniger als 10 % Stimmenanteil. Insgesamt war Rachimov vom Ausgang der ersten Runde alarmiert: Während in Moskau – zumal nach der Einigung zwischen El'cin und Lebed' Ende Juni – die Zeichen auf Sieg für den Amtsinhaber standen, drohte in Baschkortostan dessen Gegner das bessere Resultat zu erzielen – genau das Ergebnis, das Rachimov am wenigsten gebrauchen konnte. Nach den letzten Wochen des Wahlkampfes war nicht mehr nur eine Schwächung

³⁰⁷ IGPI Monitoring Baškortostan 5-6/1996. Zu den Druckmitteln zählte unter anderem, daß der Ministerpräsident die lokalen Verwaltungschefs anwies, den offenbar besonders renitenten - und staatlich bezahlten - Vorsitzenden der Veteranenverbände ihre Gehälter nicht auszuzahlen, um ihnen zu verdeutlichen, wessen Anweisungen sie Folge zu leisten hätten (ebd.). Vgl. auch OMRI Daily Digest 17.4.1996.



³⁰⁸ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 5-6/1996.

der Rolle Rachimovs gegenüber Moskau zu befürchten, sondern auch ein Imageverlust in der eigenen Republik. Der baschkirische Präsident reagierte entsprechend heftig und setzte nunmehr alles daran, in der zweiten Runde das Resultat des ersten Wahlgangs umzukehren. Er bekundete öffentlich, sich des Ergebnisses vom 16. Juni zu „schämen“, und gab den lokalen Verwaltungschefs zu verstehen, er werde sie persönlich für die Wahlergebnisse in ihren Städten und Landkreisen in Haftung nehmen. Auch die Führungen nicht-politischer Organisationen, wie die Geistliche Leitung der Moslems der Republik, der orthodoxe Erzbischof von Ufa und Sterlitamak, aber auch der Verband der tatarischen Jugend und viele andere sahen sich genötigt, zur Wahl Boris El'cins aufzurufen. Dagegen wurden Gerüchte, Zjuganov habe Rachimov für den Fall eines Wahlsieges ein hohes Amt in einer „Regierung volkspatriotischer Kräfte“ angeboten, von Rachimov wütend dementiert.³⁰⁹

Tatsächlich gelang es dem baschkirischen Präsidenten schließlich, den gewünschten Umschwung zu erreichen: Am 3. Juli konnte El'cin sein Ergebnis in Baschkortostan um knapp 17 Prozentpunkte verbessern und mit insgesamt 51,01 % der Stimmen Zjuganov auf den zweiten Platz verweisen. Nur wenige Regionen erlebten eine solch drastische Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse zwischen den beiden Wahlgängen. Allerdings wurden erhebliche Zweifel laut, ob dieser Umschwung nur auf einen erfolgreichen Wahlkampf und nicht auch auf die direkte Manipulation der Zahlen zurückzuführen sei. Rachimov hatte sein Mindestziel erreicht und doch zugleich eine Niederlage erlitten. Der größte Schaden war ihm erspart geblieben, aber mit seiner erklärten Zielsetzung, 60 bis 70 % Zustimmung für El'cin zu organisieren, war er gescheitert.

³⁰⁹ IGPI Monitoring Baškortostan 5-6/1996; MAKFOL/PETROV (HRSG.) 1995: 91.

Tabelle 5-14: Wahl des russischen Präsidenten am 16. Juni und 3. Juli 1996: Ergebnis in Baschkortostan
Anteile in Prozent der abgegebenen Stimmen

	Baschkortostan		RF gesamt	
	1. Runde	2. Runde	1. Runde	2. Runde
<i>Wahlbeteiligung</i>	79,21	80,57	69,81	68,88
Boris El'cin	34,19	51,01	35,28	53,82
Gennadij Zjuganov	41,86	43,14	32,03	40,31
Aleksandr Lebed'	8,93		14,52	
Grigorij Javlinskij	6,78		7,34	
Vladimir Žirinovskij	2,87		5,70	
Svjatoslav Fedorov	0,54		0,92	
Michail Gorbačev	0,77		0,51	
Martin Šakkum	0,32		0,37	
Jurij Vlasov	0,13		0,20	
Vladimir Bryncalov	0,18		0,16	
gegen alle Kandidaten	1,41		1,54	
ungültig	2,01		1,42	

Quellen: Baschkortostan: NNS; eigene Berechnungen; RF: Zahlen der Zentralen Wahlkommission der RF wie veröffentlicht in der Rossijskaja gazeta vom 22.6. bzw. 10.7.1996 unter Berücksichtigung späterer offizieller Korrekturen (Vestnik CIK Nos. 17, 18, 19/1996, 3/1997; zuletzt korrigiert am 6.11.1997); zitiert nach <http://www.cityline.ru/politika/vybory/rpe96r.html>, download 5.1.1999.

c) Gefährdung und Behauptung des Machtanspruchs:

Rachimovs Wiederwahl 1998

Rachimovs Macht schien durch die russischen Präsidentschaftswahlen geschwächt zu sein. Er hatte alle ihm zu Gebote stehenden Mittel ausgeschöpft und doch nur ein mittelmäßiges Resultat eingefahren. Sein Rückhalt in der Bevölkerung war labiler geworden, hatte sich nicht als so unbedingt erwiesen, wie die baschkirische Führung offenbar selbst angenommen hatte. Daher begannen schon bald nach den föderalen Präsidentschaftswahlen die Vorbereitungen für die Wahl des Präsidenten der Republik. Zwar lief die reguläre Amtszeit Rachimovs noch bis zum Dezember 1998, doch machten im Sommer 1996 erstmals Spekulationen die Runde, der Wahltermin könnte vorgezogen werden. Dabei spielte vor allem die Überle-

gung eine Rolle, durch eine geeignete Terminwahl Einfluß auf den Ausgang der Abstimmung zu nehmen.³¹⁰ Im Falle El'cins hatte sich der Frühsommer als eine günstige Zeit für einen Amtsinhaber erwiesen, während sich im Dezember – nach der Ernte und zu Beginn des Winters – eine schlechte wirtschaftliche Lage besonders ungünstig für einen amtierenden Präsidenten auswirken konnte. Darüber hinaus beobachtete man in Baschkortostan die gesamtrussische politische Stimmung mit großer Aufmerksamkeit, hatte sich doch an hohen Wahlbeteiligungen gezeigt, daß die Bevölkerung der Republik den föderalen politischen Institutionen noch immer erhebliche Bedeutung beimaß.

Endgültig und unverkennbar wurde die Auseinandersetzung um das Amt des nächsten baschkirischen Präsidenten jedoch bezeichnenderweise nicht in Ufa, sondern in Moskau eingeläutet. Nachdem das baschkirische Parlament im Januar 1997 auf ein Urteil des russischen Verfassungsgerichts hin bereits widerwillig einige Bestimmungen über das Wahlverfahren zur Staatsversammlung geändert hatte, faßte die Staatsduma in Moskau im April den Beschluß, beim Verfassungsgericht Klage gegen die baschkirische Präsidentschaftswahlgesetzgebung zu erheben.³¹¹ Zur Debatte standen insbesondere vier Streitpunkte, die sich alle auf die persönlichen Voraussetzungen potentieller Kandidaten und die Bedingungen für ihre Registrierung bezogen: 1. die geforderte Zweisprachigkeit des Kandidaten (russisch und baschkirisch); 2. die Altersbeschränkung auf 35 bis 65 Jahre; 3. die Residenzpflicht rückwirkend für 10 Jahre; 4. die zur Registrierung erforderliche Unterstützung durch mindestens 100.000 Unterschriften. Der erste Punkt, so die Argumentation der Dumamehrheit, verletze unmittelbar das Gleichheitsgebot der russischen Verfassung, die drei anderen Beschränkungen verstießen gegen Bestimmungen des föderalen Gesetzes „Über die grundlegenden Wahlrechte der Bürger der Russischen Föderation“ vom 26. Oktober 1994, indem sie die dort vorgesehenen maximalen Grenzen bei der Einschränkung des passiven Wahlrechtes überschritten.³¹² Damit wurde erneut – und nunmehr mit großem symbolischem Gewicht – ein baschkirisches innenpolitisches Thema, nicht zuletzt auf Initiative des Dumaabgeordneten Arinin, auf die gesamtrussische Bühne gehoben,

³¹⁰ Vgl. IGPI Monitoring Baškortostan 8-9/1996.

³¹¹ RFE/RL Newline 10.4.1997.

³¹² Federal'nyj zakon „Ob osnovnykh garantijach izbiratel'nykh prav graždan Rossijskoj Federacii“. Die Bestimmungen zu den Punkten 1 bis 3 fanden sich nicht nur in der einfachen Gesetzgebung der RB (Gesetz über den Präsidenten und Gesetz über die Wahl des Präsidenten), sondern waren auch in Art. 92, Abs. 1 der Verfassung vom 24.12.1993 verankert. Punkt 4 war nur im Gesetz über die Wahl des Präsidenten der RB geregelt. Eine genaue Darstellung der juristischen Streitpunkte findet sich im Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 27. April 1998 (Rossijskaja gazeta 6.5.1998: 5-6).

standen baschkirische Gesetze auf dem Prüfstand der russischen Rahmengesetzgebung.³¹³

Ufa reagierte Ende August präventiv mit einer Gesetzesänderung. Im Gesetz über den Präsidenten wurde die Residenzpflicht auf ein Jahr gesenkt – nicht jedoch in der Republikverfassung. Die übrigen Bestimmungen blieben zunächst unverändert. Anfang September wurde allerdings ein neues Wahlgesetzbuch verabschiedet, das die alten Gesetze über die Wahlen des Präsidenten und der Staatsversammlung ablöste.³¹⁴ Dort wurde nun auf eine genaue Bestimmung der erforderlichen Zahl an Unterstützungsunterschriften für die Registrierung einer Kandidatur verzichtet. Die Erwartung, mit diesen Maßnahmen ein Verfahren vor dem russischen Verfassungsgericht zu verhindern, ging jedoch fehl. Die Duma zog ihre Klage nicht zurück, das Verfahren blieb wegen der übrigen Streitpunkte anhängig. Im November 1997 richtete die Staatsversammlung noch einmal eine Resolution an das russische Verfassungsgericht, in der sie betonte, in der Frage der Zweisprachigkeit werde es kein Einlenken geben.³¹⁵ So blieb es bei der Klage. Ein Urteil wurde für den Herbst 1998, also rechtzeitig zum vorgesehenen Wahltermin, angekündigt.

Unterdessen mußte sich ein anderes Moskauer Gericht, der Oberste Gerichtshof der RF, ebenfalls mit einer baschkirischen Angelegenheit befassen, die nicht minder bedeutend war. Ein Bürger der baschkirischen Stadt Neftekamsk hatte unter Verweis auf geltendes föderales Recht gegen die baschkirische Praxis der Ernennung lokaler Verwaltungschefs geklagt und Wahlen zum Amt des Bürgermeisters seiner Stadt verlangt. Vorherige Instanzen bis zum Obersten Gericht Baschkortostans hatten die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Rechtslage

³¹³ Daß dabei ausgerechnet die kommunistisch dominierte Duma zur Verfechterin von Bürgerrechtsanliegen wurde, mochte auf den ersten Blick überraschen. Allerdings unterstützten auch viele Abgeordnete des sogenannten „demokratischen“ Spektrums die Klage, darunter an führender Stelle die im November 1998 in St. Petersburg ermordete Galina Starovojtova (vgl. RFE/RL Newline 10.4.1997). Der Kern des Problems war für viele Abgeordnete ohnehin nicht die politische Lage in Baschkortostan selbst, sondern der Normenkonflikt zwischen Zentrum und Regionen und die Einheitlichkeit des russischen Rechtsraumes. Da die russische Regierung und Präsident El'cin nicht gewillt waren, sich des Themas anzunehmen, verschaffte die Klage der Duma die Möglichkeit, sich in der Frage der föderalen Beziehungen zu profilieren.

³¹⁴ Kodeks Respubliki Baškortostan o vyborach; vgl. Rossijskaja gazeta 6.5.1998: 5-6.

³¹⁵ Vgl. Jamestown Monitor 10.12.1997. Gleichzeitig wandte sich die Staatsversammlung in einer zweiten Resolution gegen die Ausgabe der neuen russischen Inlandspässe, die keinen Nationalitäteneintrag mehr enthielten und nur in russischer Sprache ausgestellt werden sollten. Damit mißachteten die föderalen Behörden nach Auffassung der Abgeordneten die Rechte und Empfindlichkeiten der nationalen Republiken in der Russischen Föderation. Wie Tatarstan hatte auch Baschkortostan die Ausgabe dieser Pässe einstweilen ausgesetzt (Jamestown Monitor 5.11.1997 und 10.12.1997).

sei in der baschkirischen Verfassung eindeutig geregelt. Erst vor dem Obersten Gerichtshof der RF bestand nun Aussicht, daß dem Normenkonflikt mit der föderalen Rahmengesetzgebung Rechnung getragen würde.³¹⁶

Abstrakt betrachtet stand mit den beiden Klagen der Anspruch Baschkortostans auf ein von der RF unabhängiges Rechtssystem zur Disposition. Das allein löste in der baschkirischen Führung bereits Besorgnis aus.³¹⁷ Doch die konkreten Gegenstände der gerichtlichen Auseinandersetzungen hatten weitergehende Folgen: Zielte schon die Klage der russischen Staatsduma gegen die baschkirische Präsidentenwahlgesetzgebung auf eine Verbreiterung der potentiellen Konkurrenz für den amtierenden Republikpräsidenten, so berührte die Frage der Ernennung lokaler Verwaltungschefs einen administrativen Eckpfeiler des Rachimov-Regimes. Ohne die Kompetenz, seine lokalen Statthalter nach Belieben ernennen und wieder absetzen zu können, fehlte Rachimov ein ganz entscheidendes Instrument zur Sicherung seiner Macht. Ohne das damit verbundene Drohpotential blieb das Amt des baschkirischen Präsidenten erheblich mehr auf dessen persönliche Autorität angewiesen. Daß diese jedoch nicht unter allen Umständen ausreichend sein könnte, hatten die russischen Präsidentschaftswahlen deutlich demonstriert.

Mitte März 1998, kurz vor dem für Ende desselben Monats angekündigten Urteil des Obersten Gerichts der RF, faßte die Staatsversammlung in Ufa den Beschluß, die Wahl des Präsidenten Baschkortostans um ein halbes Jahr vorzuziehen, und setzte den 14. Juni 1998 als Wahltermin fest. Schon dieser Akt, der der Opposition nur mehr drei Monate ließ, um sich zu formieren und einen Wahlkampf zu organisieren, trug den Beigeschmack der Manipulation, verschaffte er doch dem Amtsinhaber einen deutlichen Vorteil. Nahe liegt jedoch auch die Vermutung, daß das baschkirische Parlament damit den Konsequenzen der zu erwartenden Gerichtsurteile aus Moskau zuvorkommen wollte.³¹⁸ Und tatsächlich gab am 27. März der Oberste Gerichtshof der RF der Klage des Neftekamsker Bürgers recht: Die in der Verfassung der Republik vorgesehene Ernennung und Entlassung von Stadt- und Rajonverwaltungschefs durch den Präsidenten verletze die verfas-

³¹⁶ Neben der Verfassung der RF bezog sich die Klage insbesondere auf das Rahmengesetz zur lokalen Selbstverwaltung (*Federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“*).

³¹⁷ Vgl. das Interview mit Rachimov in der *Nezavisimaja gazeta* 17.5.1997 (RFE/RL Newline 20.5.1997), in dem er Abgeordneten der Staatsduma vorwirft, Rußland in einen unitarischen Staat umwandeln zu wollen.

³¹⁸ Zusätzlich vermuteten einige Beobachter, ein Wahltermin an einem Sommerwochenende trage dazu bei, die Wahlbeteiligung unter der städtischen Bevölkerung relativ niedriger zu halten, da viele ihre Wochenenden im Sommer auf dem Lande verbrächten (RFE/RL Newline 18.3.1998).

sungsmäßigen Wahlrechte der Bürger.³¹⁹ Genau einen Monat später folgte das Urteil des Verfassungsgerichts. Nach der Verkündung des neuen Wahltermins hatte es das Verfahren vorgezogen, damit sein Beschluß noch in die laufenden Wahlvorbereitungen Eingang finden konnte. Und auch diesmal mußte Ufa eine Niederlage hinnehmen: Die Regelungen zur Wohndauer und zur Altersbeschränkung für Präsidentschaftskandidaten wurden, soweit sie über die föderal vorgesehenen Grenzen hinausgingen, für verfassungswidrig erklärt. In der Sprachfrage enthielt sich das Gericht zwar einer endgültigen Entscheidung, da Baschkortostan bislang kein Gesetz verabschiedet habe, das den Status der baschkirischen Sprache und damit die Frage kläre, welche Möglichkeiten zu ihrem Erwerb bestünden; bis dahin aber sollte die beanstandete Bestimmung über die erforderliche Zweisprachigkeit der Präsidentschaftsbewerber keine Anwendung finden.³²⁰

Nun war es an den baschkirischen Behörden, mit den Urteilen der obersten russischen Gerichte umzugehen. Doch die Staatsversammlung machte keine Anstalten, die Gesetzgebung zu ändern. Auch die von Rachimov ernannten Verwaltungschefs blieben im Amt. Faktisch wurde allerdings der Urteilsspruch des russischen Verfassungsgerichts von der baschkirischen Zentralen Wahlkommission umgesetzt. Keinem der Bewerber um das Präsidentenamt wurde mit Hinweis auf fehlende Zweisprachigkeit oder zu geringe Wohndauer innerhalb der Republik die Registrierung versagt.

Gut sechs Wochen hatten die Konkurrenten Rachimovs Zeit, um ihre Kampagnen zu beginnen und am 4. Mai 1998 ihre Unterlagen mit Unterschriften in Höhe von mindestens 2 % der Wahlberechtigten einzureichen. Für den Präsidenten war diese erste Hürde mit Hilfe seines administrativen Apparates leicht zu nehmen. Von seinen Gegnern mußte jedoch schon der lokale Kommunistenchef und Dumaabgeordnete Nikitin aufgeben. Seine Kampagne brachte die erforderliche Unterschriftenzahl nicht zusammen. Nikitin klagte später vor dem russischen Obersten Gerichtshof gegen die Vorverlegung des Wahltermins, konnte sich jedoch mit seinem Anliegen, die Wahlen aus diesem Grund für ungültig zu erklären, nicht durchsetzen.³²¹ So waren es am Ende neben Rachimov nur vier weitere Bewerber, die die offizielle Registrierung als Kandidaten beantragten: der Dumaabgeordnete und schärfste Kritiker Rachimovs, Aleksandr Arinin; der Ex-Bankier und Kandidat von 1991 und 1993 Rafis Kadyrov; der ehemalige Ministerpräsident

³¹⁹ Vgl. *Kommersant daily* 28.3.1998 (zitiert in RFE/RL Newline 31.3.1998).

³²⁰ *Rossijskaja gazeta* 6.5.1998: 5-6. Für einen kritischen juristischen Kommentar des Urteils vgl. PETROV 1999.

³²¹ Vgl. *Kommersant daily* 25.7.1998 (zitiert in IEWS Russian Regional Report 30.7.1998).

Mirgazjamov; und der baschkirische Forstminister Rif Kazakkulov.³²² Die Liste der Kandidaten enthielt also bis auf Nikitin alle langjährigen ernsthaften Opponenten Rachimovs und mit Mirgazjamov insbesondere eine Figur, die auch jenen Teil der baschkirischen Wählerschaft ansprechen konnte, dem Arinin oder Kadyrov fremd blieben: die Mitglieder der ehemaligen Nomenklatura. Lediglich die Rolle Kazakkulovs blieb zunächst rätselhaft, doch klärte sich dieses Problem binnen weniger Tage. Sowohl Arinin als auch Mirgazjamov sowie schließlich auch Kadyrov versagte die baschkirische Zentrale Wahlkommission die Registrierung. Als einziger Konkurrent Rachimovs blieb nun dessen Forstminister übrig. Damit aber war klar, daß dieser lediglich die Funktion hatte, das „Feld aufzufüllen“, da das baschkirische Wahlgesetz die Mindestzahl von zwei Kandidaten erforderte.³²³

Arinin und Mirgazjamov versuchten, nachträglich per Gericht ihre Registrierung zu erzwingen. Die Zentrale Wahlkommission warf ihnen vor, ein zu großer Teil der von ihnen vorgelegten Unterschriften habe sich als Fälschung erwiesen. Dem hielten die Betroffenen entgegen, die baschkirischen Behörden hätten nach Eingang der Unterschriftenlisten Milizionäre buchstäblich von Wohnung zu Wohnung ziehen lassen und die Bürger unter Druck gesetzt, ihre Unterschriften zurückzuziehen. Nachdem das baschkirische Oberste Gericht die Klagen erwartungsgemäß abgewiesen hatte, wies der Oberste Gerichtshof der RF die baschkirische Wahlkommission am 10. Juni, also nur vier Tage vor dem Wahltermin, an, Arinin und Mirgazjamov unverzüglich zu registrieren. Die Wahlkommission folgte dem Urteil am folgenden Tag – nur um wenige Stunden später den Kandidaten die Registrierung wieder zu entziehen. Diesmal wurde ihnen vorgeworfen, sie hätten ihre Wahlkämpfe illegal finanziert. Damit stand fest, daß am 14. Juni nur die Namen von Rachimov und Kazakkulov auf den Stimmzetteln zu finden sein würden.

In der Zwischenzeit betrieben die baschkirischen Medien auf ganzer Breite Wahlkampf für Rachimov. Zum Skandal kam es, als Radio Titan, ein vor allem Kadyrov nahestehender privater Radiosender, Ende Mai geschlossen und sein Direktor verhaftet wurde, nachdem dieser zusammen mit Kadyrov öffentlich zum Aufstand gegen die Republikführung aufgerufen hatte.³²⁴ Kazakkulov präsentierte sich unterdessen kaum als ernsthafter Gegenkandidat und gab öffentlich zu verstehen, daß er Rachimov für einen guten Präsidenten halte. Der administrative Appa-

³²² Bašinform 6.5.1998.

³²³ Vgl., auch zu den folgenden Ausführungen, LUSSIER 1998; LANKINA 1998; ŠEVČUK 1998; Kommersant daily 7.5.1998: 5; Russkij telegraf 25.7.1998: 2.

³²⁴ Boston Globe 16.6.1998, zit. nach JRL, Nr. 2224 (16.6.1998) #3; DIANOV 1999: 250.

rat der Republik setzte alles daran, seinem obersten Dienstherrn ein respektables Ergebnis zu verschaffen. Schließlich blieb auch der Wahltag selbst nicht von begründeten Spekulationen verschont, die Zahlen seien mit Hilfe überzähliger Stimmzettel zusätzlich manipuliert worden.³²⁵

Tabelle 5-15: Wahl des Präsidenten Baschkortostans am 14. Juni 1998
Anteile in Prozent der abgegebenen Stimmen

Kandidaten	Stimmenanteil in %
Murtaza Rachimov	70,2
Rif Kazakkulov	9,0
gegen alle Kandidaten	17,1
ungültige Stimmen	3,7
<i>Wahlbeteiligung</i> ³²⁶	78,8

Quelle: <http://www.cityline.ru/politika/vybory/rre98t.html>, download 11.1.1999.

So gesehen stellte das offizielle Resultat der Wahl vom 14. Juni keinen großen Triumph für Rachimov dar (Tabelle 5-15). 70,2 % Zustimmung für den Amtsinhaber waren angesichts der Umstände ein Ergebnis, das eher auf schwindende als auf zunehmende Autorität des alten und neuen Präsidenten bei der Wählerschaft schließen ließ.³²⁷ Kazakkulovs Anteil war mit 9,0 % überraschend hoch für einen Kandidaten, der deutlich zu erkennen gegeben hatte, daß er seine Bewerbung nicht ernst meinte, und die Zahl von 17 % Stimmen gegen alle Kandidaten bildete sogar, der Moskauer Tageszeitung Russkij Telegraf zufolge, einen Rekord für Wahlen auf dieser Ebene in Rußland.³²⁸ Auffällig war aber besonders das Resultat in Ufa, wo die Wahlbeteiligung bei nur 53,4 % lag und mehr als ein Drit-

³²⁵ Die baschkirische Wahlkommission hielt den Anschuldigungen entgegen, überschüssige Stimmzettel habe es gegeben, weil in jeder der drei wichtigsten Sprachen der Republik eine ausreichende Zahl gedruckt worden sei (LANKINA 1998: 63). Das „Zufüttern“ überzähliger Stimmzettel war allerdings bereits bei den russischen Präsidentschaftswahlen im Juni/Juli 1996 anerkanntermaßen ein Grund, warum nachträglich einige lokale Resultate, vor allem in Dagestan, korrigiert wurden.

³²⁶ Andere Quellen gaben kurz nach der Wahl Zahlen zur Beteiligung in Höhe von knapp 70 % an (vgl. RFE/RL Newline 15.6.1998; LUSSIER 1998 und DIANOV 1999: 250).

³²⁷ Dies wird besonders deutlich, wenn man das Ergebnis mit Resultaten ähnlicher Wahlen in anderen Regionen vergleicht: Der Präsident Tatarstans, Šajmiev, erzielte im März 1996 97 %, der Moskauer Bürgermeister Lužkov im Juni 1996 88,5 % und der Föderationsratsvorsitzende Stroej als Gouverneur von Orel im Oktober 1997 rund 95 % (Zahlen nach <http://www.cityline.ru/politika/vybory/rre96t.html> und <http://www.cityline.ru/politika/vybory/rre97t.html>, download 11.1.1999).

³²⁸ Russkij telegraf 16.6.1998: 2.

tel der Wählerinnen und Wähler (34,6 %) die Rubrik „Gegen alle Kandidaten“ ankreuzten.³²⁹

Während des Wahlkampfes in Baschkortostan hatte die Moskauer Staatsführung trotz der skandalösen Umstände ihre Unterstützung für Rachimov zu verstehen gegeben. Eine Auseinandersetzung mit der Wahlkampfpraxis in der Republik überließ man den Gerichten und mischte sich ansonsten nicht ein. Auch Ex-Ministerpräsident Černomyrdin zählte zu den Besuchern in Ufa, mit denen Rachimov sich schmücken konnte. Moskau hatte sich mit dem baschkirischen Präsidenten längst arrangiert und schien durchaus nicht unglücklich zu sein mit der Perspektive, auch künftig mit ihm, der El'cin 1996 eine Mehrheit in der Republik gesichert hatte, zu tun zu haben. Und während sich in Moskau die politische Krise des Sommers 1998 zuspitzte, bestand in der russischen Führung besonders wenig Neigung, zusätzlich Spannungen in den föderalen Beziehungen heraufzubeschwören. Rachimov galt vielmehr als ein Faktor, der berechenbar war und in seiner Republik für Stabilität zu sorgen wußte. Zur Vereidigung Rachimovs für seine zweite Amtszeit am 20. Juni 1998 wurden der Stellvertretende Leiter der Präsidialadministration, Egor Egorov, und der Stellvertretende Ministerpräsident Oleg Sysuev nach Ufa entsandt, um die Glückwünsche des Zentrums zu überbringen.³³⁰

Nur fünf Wochen später gab der Oberste Gerichtshof der RF der Klage von Arinin und Mirgazjamov gegen das Vorgehen der baschkirischen Zentralen Wahlkommission recht. Ihr Ausschluß von den Wahlen sei gesetzwidrig gewesen.³³¹ Um auf dieser Grundlage das Wahlergebnis anzufechten, mußten die Kläger ein weiteres Mal den Rechtsweg beschreiten.³³² Ende 1998 lag der Fall, nach den erwarteten Resultaten früherer Instanzen, erneut beim Obersten Gerichtshof der RF. In einer bemerkenswerten Urteilsbegründung stellte dieser nun allerdings fest, zwar sei der Ausschluß Arinins und Mirgazjamovs von den Wahlen illegal gewesen, aber da Rachimov eine deutliche Mehrheit der Stimmen erhalten habe, sei nicht zu erwarten, daß das Ergebnis mit ihrer Beteiligung wesentlich anders ausge-

³²⁹ Vgl. LUSSIER 1998.

³³⁰ RFE/RL Newline 23.6.1998.

³³¹ Vgl. IEWS Russian Regional Report 30.7.1998.

³³² Unterdessen wurden sowohl Arinin als auch Mirgazjamov nach den Wahlen offenbar gezielt Schwierigkeiten bereitet. Mitte August 1998 wurde der Journalist Sergej Fufaev, der zuletzt für die Moskauer *Nezavisimaja gazeta* von den Wahlen berichtet hatte und bekanntermaßen zu den engen Mitarbeitern Arinins zählte, von Unbekannten zusammengeschlagen und aufgefordert, Baschkortostan zu verlassen (RFE/RL Newline 17.8.1998). Gegen Mirgazjamovs Firma, die er als Direktor leitete, eröffneten die baschkirischen Behörden Ende August wegen Steuerschulden das Konkursverfahren, im November wurde er durch das baschkirische Arbitragegericht von seinem Posten abgesetzt, da er die Zusammenarbeit mit dem eingesetzten externen Management verweigert habe (Bašinform 19.11.1998).

fallen wäre. Folglich sei für eine Annullierung des Wahlausgangs und Neuwahlen keine ausreichende Grundlage gegeben.³³³

Es muß indes als zweifelhaft gelten, ob ein anderes Urteil zu Beginn des Jahres 1999 erhebliche politische Konsequenzen gehabt hätte. Die höchstrichterlichen Urteile vom Frühjahr 1998 hatten zunächst auf eine neue Phase im Verhältnis Moskaus zu den Republiken hingedeutet. Fast über die gesamte erste Amtszeit Rachimovs als Präsident Baschkortostans, von 1993 bis 1998, hatte sich das Gefüge der politischen Institutionen in der Republik relativ frei von äußeren Einflüssen konsolidieren können. Nun aber schien es, als habe sich das politische Umfeld für das baschkirische Regime tiefgreifend gewandelt und als könne sich auch Baschkortostan dem Einfluß der föderalen politischen Institutionen Rußlands nicht völlig entziehen. In dem Maße, in dem sich das russische politische System insgesamt konsolidierte, war es zunehmend auch in der Lage, regionale Abweichungen vom verbindlichen Standard zu verarbeiten und mit Sanktionen zu belegen. Gleichzeitig konnten Republiken wie Baschkortostan zwar noch immer von früher getroffenen institutionellen Arrangements in den föderalen Beziehungen profitieren, aber die Balance schien zu kippen. Mit der russischen Finanzkrise im Sommer 1998 und der damit verbundenen politischen Krise in Moskau kam dieser Prozeß jedoch zum Stillstand. Für eine ernsthafte politische Auseinandersetzung mit wirtschaftlich starken und traditionell auf Eigenständigkeit beharrenden Regionen fehlten dem Zentrum die materiellen und ideellen Ressourcen und wohl auch der politische Wille.³³⁴ Der Notwendigkeit, für den Moskauer Machtkampf Verbündete in den Regionen zu finden, wurde von den verschiedenen politischen Kräften im Zentrum Priorität eingeräumt. Versuchen innerhalb der Regierung Primakov, ab Anfang 1999 zu einer härteren Linie gegenüber den besonders eigenwilligen Regionen zurückzukehren und dem „Rechtsseparatismus“ ein Ende zu bereiten, fehlte die Rückendeckung Präsident El'cins. Dieser beobachtete vielmehr die ungewöhnliche Popularität, welche der ihm aufgezwungene Ministerpräsident in der Bevölkerung ebenso wie in Teilen der politischen Elite genoß, mit

³³³ Neue Bewegung könnte in die Angelegenheit kommen, nachdem der Verfassungsgericht der RF im Januar 2002 geurteilt hat, daß Gerichte nicht unter Verweis auf die voraussichtliche Chancenlosigkeit widerrechtlich ausgeschlossener Kandidaten die Annullierung eines Wahlergebnisses verweigern dürften. Vgl. Otečestvo 28.1.2002 (<http://otechestvo.ufanet.ru/1-1.html>, download 30.1.2002). Der Fall Aleksandr Arinins liegt im übrigen, wie es aus der Umgebung Arinins heißt, mittlerweile beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg. Wann dort allerdings auch nur das Verfahren eröffnet werde, sei noch unbekannt (Stand November 2001).

³³⁴ Als Übersicht über die Entwicklung der föderalen Beziehungen in Rußland im Jahr 1998 vgl. auch SHKLYAR 1999.

großem Unbehagen und begegnete dessen politischen Initiativen mit entsprechendem Mißtrauen.

Unterdessen konnte in Ufa Präsident Rachimov sein Haus neu bestellen. Dazu zählten umfangreiche personelle Veränderungen im Präsidialapparat und der Regierung. Im Dezember 1998 trat Ministerpräsident Rim Bakiev zurück, um, wie es hieß, in den Ruhestand zu gehen. Sein Nachfolger wurde Rafael Bajdavletov, der in den Jahren der Rachimov-Herrschaft im staatlichen Energieversorgungsunternehmen *Baškirenergo* zum Generaldirektor aufgestiegen und drei Monate vor dem Rücktritt Bakievs als Erster Stellvertretender Ministerpräsident in die Regierung geholt worden war. Die Bestätigung Bajdavletovs durch die Staatsversammlung Anfang Januar 1999 bereitete erwartungsgemäß keine Schwierigkeiten. Zwei Monate später, am 14. März 1999, wurde die Staatsversammlung turnusgemäß neu gewählt. Die strukturelle Zusammensetzung des Zweikammernparlaments blieb dabei praktisch vollständig erhalten. Wieder erlangten alle (nunmehr 72) lokalen Verwaltungschefs ein Mandat in der jetzt 144 Sitze umfassenden Repräsentantenkammer. Die andere Hälfte der Sitze ging erneut größtenteils an andere hohe Amtsträger der Republik, darunter der Ministerpräsident und alle seine Stellvertreter. Von den Kandidaten der KPRF konnte sich dagegen kein einziger durchsetzen. Offenbar als Ausgleich für die Verkleinerung der Repräsentantenkammer um zehn Sitze infolge einer kommunalen Neugliederung war im übrigen auch die Zahl der Mitglieder der Gesetzgebungskammer reduziert worden, von 40 auf 30 Abgeordnete. Mit dieser weiteren Verringerung ihres stimmlichen Gewichts wurde der Trend zur Marginalisierung der kleineren Kammer in der baschkirischen Staatsversammlung, der sich schon in der ersten Legislaturperiode abgezeichnet hatte, weiter fortgesetzt.³³⁵

d) *Baschkortostan nach der Ära El'cin: Neue „Ungewißheit“?*

Im Verlauf der Staatsduma- und Präsidentschaftswahlkämpfe Ende 1999 und Anfang 2000 fand sich Präsident Rachimov zunächst auf der Seite des linkszentristischen Bündnisses Vaterland – Ganz Rußland unter der Führung Evgenij Primakovs wieder. Noch im Frühjahr 1999 hatte der baschkirische Präsident zusammen mit anderen prominenten regionalen Führern – darunter an vorderster Stelle der tatarische Präsident Mintimer Šajmiev und der Gouverneur von St. Petersburg, Vladimir Jakovlev, – den dezidiert regional orientierten Wahlblock „Ganz Ruß-

³³⁵ Kommersant, 16.3.1999, S. 3; EWI Russian Regional Report, 18.3.1999.

land“ gegründet³³⁶, um das linkszentristische Spektrum nicht allein dem als unbe-rechenbar geltenden Moskauer Bürgermeister Jurij Lužkov mit seiner Bewegung „Vaterland“ zu überlassen. Nach der Entlassung Primakovs durch Präsident El'cin im Mai 1999 ging Rachimov wie andere Gouverneure und Republikpräsidenten davon aus, daß es dem Kreml in der verbleibenden Zeit bis zu den Präsidenten-schaftswahlen nicht mehr gelingen würde, aus dem Stimmungstief herauszufinden und einen „präsiadiablen“ und aussichtsreichen Konkurrenten gegen den auch nach seiner Absetzung ungebrochen populären Primakov aufzubauen. Daher erschien den Gründern von „Ganz Rußland“ nunmehr ein gleichberechtigtes Bündnis mit Lužkov unter der Führung Primakovs als ideale Lösung. Das mehr oder weniger offen gegen den Kreml gerichtete Bündnis erhielt mit Primakov ein als unschlag-bar eingeschätztes Zugpferd, und zugleich war die „Gefahr“ einer eigenständigen Präsidentschaftskandidatur Lužkovs gebannt. Die Präsenz einflußreicher regiona-ler Politiker wie Rachimov und Šajmiev in der politischen Führung des Bündnis-ses sollte dabei die Fortdauer der bestehenden föderalen Arrangements über den erwarteten Machtwechsel in Moskau hinaus sicherstellen und nach Möglichkeit den Einfluß der Regionen auf die föderale Politik vergrößern.

Das Ergebnis der Staatsdumawahlen vom 19. Dezember 1999 bereitete diesen Plänen jedoch ein Ende. Am Ende des „schmutzigsten“ landesweiten Wahlkampfes der postsowjetischen Geschichte Rußlands erwies sich, daß Rachi-mov und seine prominenten Kollegen auf das falsche Pferd gesetzt hatten. Nicht das lange als konkurrenzlos gehandelte Bündnis unter Primakov, sondern der nur zweieinhalb Monate vor den Wahlen mit massivem administrativem Aufwand aus dem Boden gestampfte Pro-Kreml-Wahlblock „Einheit“ ging als deutlicher Sieger aus dem Kampf um die Stimmen des zentristischen Elektorats hervor.³³⁷ Um den „Schaden“ zu begrenzen, kündigte Rachimov gemeinsam mit Šajmiev und Jakov-lev schon wenige Tage nach der Wahl an, die Partner des Bündnisses Vaterland – Ganz Rußland würden in der parlamentarischen Arbeit wieder getrennte Wege gehen und die Abgeordneten von „Ganz Rußland“ würden die Regierung Putin

³³⁶ RFE/RL Newslines 3, Nr. 78 (22.4.1999), Part 1.

³³⁷ „Einheit“ erzielte mit 23,3% der Parteilistenstimmen das beste Ergebnis eines zentristischen Wahlbündnisses seit den ersten Parteilistenwahlen 1993 und blieb nur geringfügig hinter der Kommunistischen Partei (24,3%) zurück. Vaterland – Ganz Rußland erreichte nur 13,3% der Parteilistenstimmen. Außerhalb der unmittelbaren Einflußbereiche von Lužkov, Rachimov und Šajmiev hatten auch Direktkandidaten des Bündnisses Vaterland – Ganz Rußland wenig Erfolg. 17 der 32 Direktmandate, die das Bündnis erlangen konnte, wurden in der Stadt Moskau (in 10 von insgesamt 15 Wahlkreisen), in Baschkortostan (4 von 6) und in Tatarstan (3 von 5) gewon-nen (EWI Russian Regional Report 4, Nr. 48, 22.12.1999).

unterstützen.³³⁸ Schließlich kam es zwar doch zur Gründung einer gemeinsamen Dumafraktion unter der Leitung Primakovs, doch nach dem überraschenden Rücktritt Präsident El'cins am 31.12.1999 und angesichts der hohen Popularitätswelle, auf der Ministerpräsident Putin als nunmehr amtierender Staatspräsident dem vorgezogenen Wahltermin am 26. März 2000 entgegeneilte, brach jegliche Opposition aus dem zentristischen Spektrum zusammen. Rachimov unterstützte nun mit der gleichen Entschiedenheit, mit der er in vier von sechs baschkirischen Dumawahlkreisen Kandidaten des Bündnisses Vaterland – Ganz Rußland erfolgreich zum Wahlsieg verholfen hatte, den Präsidentschaftswahlkampf Putins. Mit rund 60 % der Stimmen in Baschkortostan für den amtierenden Präsidenten „lieferte“ Rachimov Putin ein respektables überdurchschnittliches Ergebnis, von dem er sich erhoffen durfte, im „Wettbewerb“ der regionalen Führer um die Gunst des zukünftigen Herrn im Kreml bestanden zu haben.³³⁹

Putin zeigte sich indes von den ihm dargebrachten Gunstbeweisen erst einmal unbeeindruckt. Die Reorganisation des Instituts der Präsidentenvertreter in den Regionen, mit der der neugewählte Präsident wenige Tage nach seiner Amtseinführung im Mai 2000 überraschte, traf die Republiken am stärksten. Der alten El'cinschen Konstruktion, nach der im Prinzip jeder Region ein Präsidentenvertreter zugeordnet war, hatten sich Republiken wie Tatarstan, Sacha und eben auch Baschkortostan unter Verweis auf ihren besonderen Status entziehen können. Auch in dieser Hinsicht war ihnen im asymmetrischen Föderalismus des „Systems El'cin“ eine Sonderrolle zugekommen. Die von Putin vorgenommene Aufteilung des Landes in sieben „Bundesbezirke“ umfaßte dagegen tatsächlich *alle* Regionen. Die neuen „Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten“ waren auch für sämtliche Republiken auf „ihrem“ Territorium zuständig, und die Ernennung von „Föderalen Hauptinspektoren“, die als Beauftragte der Präsidentenvertreter direkt in die einzelnen Regionen entsandt wurden, erfaßte auch die Republiken.

Unter allen regionalen Führern reagierte Rachimov am empfindlichsten auf die neue Situation. Während selbst Tatarstans Präsident Šajmiev sich zurückhaltend wohlwollend über die Maßnahme des russischen Präsidenten äußerte, machte der baschkirische Präsident aus seinem Unmut keinen Hehl, zumal er sich doppelt angegriffen fühlte: zum einen durch die ungewohnte Gleichbehandlung mit allen anderen Regionen; zum anderen aber, und dies schien ihn noch stärker zu beschäftigen, durch die überraschende Zuordnung Baschkortostans zum Wolgabezirk

³³⁸ RFE/RL Newswire 3, Nr. 248 (23.12.1999), Part 1.

³³⁹ In der Liste der besten regionalen Resultate für Putin belegte Baschkortostan unter 89 Regionen

anstelle des Uralbezirks.³⁴⁰ Diese Aufteilung entsprach zwar der weitgehenden Übereinstimmung der Bundesbezirke mit den Militärbezirken³⁴¹, stand aber im Widerspruch zur ökonomischen Orientierung Baschkortostans auf die Uralregion, die sich unter anderem in der Zugehörigkeit der Republik zur Wirtschaftsassoziati-
on des Ural wie auch in der Einteilung der offiziellen Wirtschaftsstatistik des Landes widerspiegelte. Sie wurde daher allgemein als politischer Schachzug des Kreml aufgefaßt. Während Baschkortostan im Uralbezirk die unbestrittene Sonderrolle der wichtigsten Republik zugekommen wäre, mußte Rachimov zu Recht davon ausgehen, im Wolgabezirk neben Tatarstan eine solche Position nicht geltend machen zu können.

Moskaus Bemühungen um eine Vereinheitlichung des russischen Rechts-
raumes führten in den folgenden Monaten zu intensiven Verhandlungen zwischen der baschkirischen Führung, dem Apparat Sergej Kirienkos, des Präsidentenver-
treters im Wolgabezirk, und der Präsidialadministration in Moskau. Fragen der inneren Organisation der baschkirischen Staatsorgane blieben dabei allerdings weitgehend ausgespart. In erster Linie ging es Moskau um die Entschärfung sol-
cher Passagen, die von besonderer symbolischer Bedeutung waren bzw. unmittel-
bar das Verhältnis zwischen Republik und Föderation betrafen, insbesondere im Hinblick auf die von Baschkortostan beanspruchte „Staatlichkeit“. Im Ergebnis verabschiedete das baschkirische Parlament im November 2000 eine umfassende Verfassungsrevision. Bald stellte sich jedoch heraus, daß damit das Ziel eines ein-
heitlichen russischen Rechtsraumes für Baschkortostan keineswegs erreicht war. Die russische Generalstaatsanwaltschaft, die die neue Republikverfassung einer Analyse unterzog, zählte Verstöße gegen föderales Recht in mehr als fünfzig Arti-
keln der neuen Verfassung – mehr, als es zuvor in der alten Verfassung gewesen waren.³⁴² Moskaus Engagement hat die baschkirischen Gesetzgeber auch nicht daran gehindert, im Januar 2002 ein neues Gesetz über die „örtlichen Organe der Staatsgewalt“ in Kraft zu setzen, das wie sein vom Obersten Gerichtshof der RF beanstandetes Vorgängergesetz noch immer die Verwaltung in den Städten und

den 26. Platz.

³⁴⁰ Rachimov hat sich seither mehrfach unzufrieden über diese Einteilung geäußert und versucht, eine nachträgliche Zuordnung Baschkortostans zum Uralbezirk zu erreichen (vgl. EWI Russian Regional Report 5, Nr. 21 (31.5.2000); RFE/RL Newline 5, Nr. 58 (23.3.2001), Part I; <http://www.nns.ru/chronicle/index.html>, 22.3.2001, 17:16).

³⁴¹ Der Wolga-Militärbezirk, dem Baschkortostan angehörte, ist unterdessen im August 2001 aufgelöst und mit dem Uralbezirk zu einem einzigen Wolga-Ural-Militärbezirk zusammengefaßt worden (Jamestown Monitor, Bd. 7, Nr. 156, 28.8.2001).

³⁴² Rossijskij regional'nyj bjulleten' Instituta Vostok-Zapad 3, Nr. 3 (12.2.2001); <http://www.nns.ru/chronicle/index.html>, 28.12.2000, 16:08.

Landkreisen nicht in die Hände gewählter Selbstverwaltungsorgane legt, sondern an der Ernennung der örtlichen Exekutivchefs durch den baschkirischen Präsidenten festhält und die örtlichen Sowjets in einer schwachen, abhängigen Position beläßt.³⁴³

Unterdessen rückt der Termin der nächsten baschkirischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2003 näher. Jene Bestimmungen der alten baschkirischen Verfassung, die Rachimov an einer erneuten Kandidatur gehindert hätten – die Altersbeschränkung auf 65 Jahre bei Amtsantritt sowie die Begrenzung auf zwei Amtszeiten hintereinander –, sind im November 2000 beseitigt worden.³⁴⁴ Die derzeit geltende, zuletzt im Januar 2001 veränderte föderale Rahmengesetzgebung würde Rachimov bis zu zwei weitere Amtszeiten erlauben.³⁴⁵ Eine spätere, von der Staatsduma im Juni 2001 verabschiedete Gesetzesänderung, die Rachimov von einer Wiederwahl ausschließen würde, scheiterte am Widerstand des Föderationsrates.³⁴⁶ Das Abstimmungsverhalten der kremltreuen Fraktion „Einheit“ verhinderte im November 2001 eine Zurückweisung dieses Vetos durch eine Zweidrittelmehrheit in der Duma.³⁴⁷ Offensichtlich lag Präsident Putin nicht daran, die Herrschaft altgedienter regionaler Führer wie Rachimov zu begrenzen und damit in Regionen von der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung Baschkortostans jene „Ungewißheit“ einziehen zu lassen, die das Wesen demokratischer Verfahren ausmacht.

Doch auch ohne einen Eingriff in die Wahlgesetzgebung scheint Rachimovs Position im „neuen Rußland“ unter Putin weiterhin an der Frage zu hängen, ob Moskau zu einem ernsthaften Engagement in Baschkortostan bereit ist. Nur erheblicher externer Druck auf das baschkirische Regime wäre in der Lage, die Bedingungen für halbwegs freie und faire Wahlen in der Republik zu gewährleisten. Käme es dazu, wäre ein Wahlsieg Rachimovs nach den Erfahrungen vorangegangener Wahlen zwar noch immer möglich, aber nicht garantiert. Doch Moskaus Erfahrungen mit der Einflußnahme auf regionale Wahlen sind gemischt, auch

³⁴³ Rossijskij regional'nyj bjulleten' Instituta Vostok-Zapad 4, Nr. 2 (28.1.2002).

³⁴⁴ Bekräftigt wurde dagegen das Erfordernis der Beherrschung des Baschkirischen und des Russischen. Baschkortostan hatte im Februar 1999 das lange diskutierte Sprachengesetz verabschiedet und war damit der Forderung des russischen Verfassungsgerichts nachgekommen, das die Einführung einer solchen Regel von einer gesetzlichen Klärung der Frage abhängig gemacht hatte, welche Sprachen in Baschkortostan als Staatssprachen gelten. Gegen den massiven Widerstand der tatarischen Minderheit werden als solche in dem Gesetz nur das Baschkirische und das Russische definiert (EWI Russian Regional Report 4, Nr. 3 (28.1.1999); vgl. auch LANKINA 1999).

³⁴⁵ Vgl. Moscow Times, 26.1.2001, zitiert in JRL, Nr. 5052 (26.1.2001), #8.

³⁴⁶ Jamestown Monitor, Bd. 7, Nr. 141, 24.7.2001.

³⁴⁷ Rossijskij regional'nyj bjulleten' Instituta Vostok-Zapad 3, Nr. 22 (19.11.2001).

nach der Amtsübernahme Vladimir Putins. Zudem sah sich der neue russische Präsident nach seiner anfänglichen „institutionellen“ Offensive gezwungen, auch Konzessionen an die normative Kraft des Faktischen zu machen und mit wichtigen regionalen Führern, wie Tatarstans Präsident Šajmiev, Kompromisse einzugehen.³⁴⁸ Daher muß es als wahrscheinlicher gelten, daß das föderale Zentrum sich nicht zu einem massiven politischen Engagement in Baschkortostan entschließen wird, zumal dies seit dem Beginn des Tschetschenienkonflikts Anfang der neunziger Jahre der mit Abstand prominenteste Fall eines Versuchs Moskaus wäre, auf die Entmachtung eines Republikführers hinzuwirken. Rachimovs verbliebene politische Gegner, vor allem Arinin und Mirgazjamov, die bei den nächsten Präsidentschaftswahlen als Verbündete antreten wollen, gehen davon aus, daß sie im günstigsten Falle auf die Neutralität Moskaus hoffen können.

5.5 Die konsolidierte Pseudodemokratie

Nur die Betrachtung formaler *und* informeller Institutionalisierungsprozesse macht es möglich, die Entstehung und Entwicklung des politischen Regimes in Baschkortostan adäquat zu beschreiben und zu erklären. Bei der Etablierung formaler Institutionen läßt sich zunächst feststellen, daß als Modi der Institutionalisierung in gleicher Weise die Schaffung neuer und die Umwandlung vorhandener Institutionen zum Tragen kamen. Betrachtet man zusätzlich die Frage, inwieweit sich die baschkirischen Gesetzgeber dabei an Vorbildern orientierten, die ihnen die föderale Ebene vor Augen stellte, so zeigt sich, daß originäre bzw. von föderaler Praxis abweichende Arrangements eine erheblich geringere Rolle spielten als die Adaption vorgegebener Muster (vgl. Tabelle 5-16).

³⁴⁸ In diesem Kontext ist insbesondere die im Januar 2001 erfolgte Änderung des föderalen Rahmengesetzes über die regionalen Staatsorgane von 1998 zu sehen, die „klarstellte“, daß sich die in der Urfassung des Gesetzes vorgesehene Beschränkung auf zwei Amtszeiten für regionale Exekutivchefs nur mehr auf zukünftige, beim Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht begonnene Amtszeiten bezieht, was 69 von 89 Betroffenen eine dritte, zum Teil (so im Falle Rachimovs) sogar eine vierte Amtszeit ermöglicht. Die Novelle wurde allgemein als „Lex Šajmiev“ aufgefaßt, da dem tatarischen Präsidenten damit eine juristisch einwandfreie Wiederwahl im März 2001 ermöglicht wurde.

Tabelle 5-16: Entstehungskontext formaler Institutionen in Baschkortostan

	<u>Bruch</u> : Schaffung neuer / Abschaffung alter Institutionen	<u>Kontinuität</u> : Umwandlung vorhandener Institutionen
Vorbild auf der föderalen Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Auflösung der KP-Organe • Referendum • Präsidentenamt 1993 • Verfassung 1993 • Zwei-Kammern-Parlament 1993/1995 • Ernennung lokaler Verwaltungschefs (bis 1995, solange Gouverneure in RF noch ernannt sind) 	<ul style="list-style-type: none"> • Umwandlung der Verfassung von 1978 für eine Übergangszeit (bis 1993) • Oberster Sowjet bis 1995 • Rolle des Präsidiums des Obersten Sowjets bis 1993
originäre Konstruktion ohne föderales Vorbild	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale Staatsverwaltung und lokale Selbstverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ernennung lokaler Verwaltungschefs (auch nach 1995/96 und im Widerspruch zur RF-Gesetzgebung)

Die Praxis der Ernennung lokaler Verwaltungschefs – eine Regelung, die bis 1995/96 in der Ernennung von Gouverneuren durch den russischen Präsidenten ein funktionales Äquivalent auf föderaler Ebene hatte – wurde erst danach *ohne* eine föderale Entsprechung und im Widerspruch zu föderalem Recht fortgeführt. Als vollständige institutionelle Neuschaffung ohne föderales Vorbild kann lediglich die Konstruktion der Aufspaltung von lokaler Selbst- und lokaler Staatsverwaltung eingeordnet werden, die allerdings in ähnlicher Weise noch in anderen Republiken etabliert wurde.³⁴⁹ Von diesen Fällen abgesehen, in denen eine Übernahme entsprechender föderaler Regelungen bedeutet hätte, die Wählbarkeit lokaler Verwaltungschefs auf Stadt- und Rajonebene einzuführen und damit der Herrschaft Präsident Rachimovs eine ihrer tragenden Säulen zu entziehen, zeigten sich die baschkirischen Gesetzgeber wenig experimentierfreudig. Vielmehr vollzogen sie Entwicklungen auf föderaler Ebene nach (so bei der Einführung des Präsidentenamtes oder der Schaffung eines Zwei-Kammern-Parlaments) oder führten bestehende Institutionen, wie den Obersten Sowjet, in abgewandelter Form weiter.

³⁴⁹ So in Komi und Udmurtien.

Dieser teils nachahmende, teils inkrementale Wandel entsprach dem Bedürfnis der politischen Führung, die Kontrolle über die Institutionen auch über deren Wandlungsprozesse hinweg sicherzustellen und sich unter keinen Umständen auf unwägbare Risiken für die eigene Machtposition einzulassen. Erst die fortwährende Kontrolle über die Institutionen gestattete es, auch die Kontrolle über die Politikergebnisse zu wahren. Nicht die Ermöglichung offenen Machtwettbewerbs, sondern die Sicherung bestehender Macht war das Ziel, das die Verfahren und Ergebnisse der formalen Verfassungsgebung für Baschkortostan diktierte.

Eine Schlüsselrolle kam dabei einem dichten Netzwerk informeller Strukturen und Regelungen zu, welche die Adaption äußerlich demokratischer Institutionen in einer Weise ermöglichten, die deren demokratischen Gehalt aushöhlte und einzig dem Ziel des Machterhalts diente. Die Kontrolle des Präsidenten über die wirtschaftlichen Haupteinnahmequellen und die wesentlichen Finanzströme in der Republik schuf exklusive Gratifikations- wie Sanktionsmechanismen im Umgang mit der Elite der Republik; abhängige Medien ließen das formal verbrieftete Recht der Pressefreiheit zur leeren Hülse verkommen; die Kontrolle über den Sicherheits- und Justizapparat ebnete den Weg für willkürliche Wahlmanipulationen und verhinderte das effektive Einklagen von Verfassungsrechten durch die Bürger der Republik.

Rachimovs Kurs zunehmender politischer Illiberalität hat eine fortschreitende Verhärtung der Fronten zwischen der neuen baschkirischen Elite und einer verhältnismäßig schwachen, aber unbeugsamen Opposition bewirkt. Bezeichnend für das politische Klima in der Republik ist die Tatsache, daß der hartnäckigste Oppositionspolitiker, Aleksandr Arinin, seine Politik von Moskau aus betreibt. Arinin agiert weitgehend wie ein Exilpolitiker, der versucht, für den Sturz eines diktatorischen Regimes in seiner Heimat die öffentliche Meinung zu mobilisieren, politischen Beistand in seinem Gastland zu finden und die wirtschaftliche Unterstützung der Exil-Community zu gewinnen. Immerhin ist ihm die Möglichkeit verblieben, frei nach Baschkortostan zu reisen und seiner Heimat regelmäßige Besuche abzustatten. Für eine aktive dauerhafte Oppositionsrolle innerhalb Baschkortostans ist dagegen kein Platz vorgesehen.

Die Identifizierung höchst wirksamer informeller Institutionen, die einzig dem partikularistischen Zweck des Machterhalts einer klientelistisch organisierten herrschenden Elite dienen, bei gleichzeitiger Existenz des höchst formalen Instituts der „Wahlen“ legt es nahe zu fragen, inwieweit das politische Regime Baschkortostans mit O'Donnells Konzept der „delegativen Demokratie“ zu erfassen ist (vgl. Kap. 2.2). Zweifellos ist auch das Merkmal einer mangelnden „horizontalen

Verantwortlichkeit“ der Regierenden gegenüber anderen Staatsgewalten und intermediären Instanzen der Gesellschaft für die politische Wirklichkeit der Republik kennzeichnend. Lassen sich die defizitären Elemente also schnell identifizieren, so weckt auf der anderen Seite die Praxis baschkirischer Wahlen ernsthafte Zweifel, ob tatsächlich von der Existenz einer vertikalen Verantwortlichkeit – als dem positiven Minimalkriterium einer delegativen Demokratie – die Rede sein kann. Wahlen in Baschkortostan dienen nicht in erster Linie der plebiszitären Absicherung nach innen, sondern der Scheinlegitimation nach außen. Nur so läßt sich der fortgesetzte Rechtsbruch im Umfeld der Präsidentschaftswahlen 1998 interpretieren, dessen einziges erkennbares Ziel darin bestand, ein wirklich plebiszitäres Votum von vornherein zu verhindern – ebenso wie die dauerhafte Weigerung Rachimovs, sich auf die Wählbarkeit von Stadt- und Kreisverwaltungschefs einzulassen. Nichts scheint der baschkirische Präsident in seiner Republik so sehr zu fürchten wie eine freie Wahl. Dem für das Konzept der „delegativen Demokratie“ Pate stehenden Modell des populären „caudillo“, der sich in regelmäßigen Abständen seine Stärke plebiszitär bestätigen läßt, entspricht dieses Verhalten nicht. Zieht man in Betracht, daß oppositionelle Tätigkeit in Baschkortostan zwar nach Kräften erschwert, aber immerhin in ihrer prinzipiellen Existenz noch toleriert wird, so bewegt sich das politische Regime der Republik eher gerade noch am äußeren Ende dessen, was Larry Diamond als „Pseudodemokratie“ definiert hat.³⁵⁰ Die Grenze zum eindeutig autoritären Regime ist indes so fließend, wie es der unscharfe Begriff dessen, war „tolerieren“ heißt, nur zuläßt.

Allein die Einbindung Baschkortostans in die Russische Föderation hat offenbar bislang verhindert, daß das Regime Rachimovs diese Grenze offen überschritten hätte. Wichtiger als die Überzeugung der eigenen Bevölkerung ist dem baschkirischen Präsidenten die legitimierende Wirkung, die eine zumindest nach formalen Kriterien halbwegs reguläre Wahl für das Außenverhältnis seines Regimes zum föderalen Zentrum hat. Anders als Rachimov in Baschkortostan kann sich Moskau (aus innen- wie außenpolitischen Gründen) eine offene Mißachtung demokratischer Mindeststandards nur punktuell bzw. in beschränktem Maße leisten – nicht aber flächendeckend, permanent und eklatant. Ein selbst formal nicht zu legitimierender baschkirischer Präsident könnte sich eines Tages bei einer „Güterabwägung“ als Ballast erweisen, den „abzuwerfen“ billiger ist, als sich auf andere Konzessionen einzulassen. Eine solche offene Flanke zu vermeiden muß daher eines der Hauptanliegen Rachimovs sein.

³⁵⁰ Vgl. DIAMOND (1996: 25): „What distinguishes pseudodemocracies from the residual category

Die passive, duldende Unterstützung Moskaus nicht zu verlieren ist folglich eine der zentralen Überlebensbedingungen des baschkirischen Regimes. Diese Bedingung sicherzustellen fiel Rachimov in der Vergangenheit um so leichter, je teurer Moskau die von baschkirischer Seite in die Waagschale geworfenen Güter der regionalen Wirtschaftskraft, des sozialen Friedens und der „richtigen“ Wahlergebnisse jeweils waren. Entsprechend haben sich Krisen in Moskau für die regionalen Eliten als besonders „vorteilhafte“ Zeiten erwiesen, in denen der politischen Führung Rußlands die Loyalität bedeutender Regionalfürsten wichtiger ist als die Einheit des russischen Rechtsraumes, die Achtung verfassungsmäßig garantierter Bürgerrechte, ein einheitlicher Wirtschaftsraum oder ein allgemeinverbindliches Steuersystem. Diesen Spielraum hat Rachimov in den an Krisen nicht armen neunziger Jahren konsequent für sich zu nutzen verstanden, um sein pseudodemokratisches System patrimonial-autoritärer Herrschaft in Baschkortostan aufzubauen und zu praktizieren. Dabei ist er von Anfechtungen durch die föderale Ebene nie völlig verschont geblieben, hat sich aber direkten Sanktionen immer mit einigem Geschick entziehen können. Vor allem die föderale Exekutive hat es seit 1995 weitgehend unterlassen, sich in innerbaschkirische Angelegenheiten „einzumischen“, selbst wenn es darum ging, höchstrichterliche Urteile zu exekutieren. Die Fortdauer der Asymmetrie in der Struktur des russischen Föderalismus war auch der Preis, den Moskau für die politische Loyalität von Republikeliten und für vermeintliche „Stabilität“ im Lande bezahlen mußte.

Der einzige „innenpolitische“ Unsicherheitsfaktor, mit dem das Rachimov-Regime in absehbarer Zeit unabhängig von der Frage föderaler Einmischung konfrontiert bleiben wird, ist die wirtschaftliche Situation der Republik, insbesondere die Lage der Rohstoffindustrie. Während sich Anfang 1998 in Baschkortostan die Anzeichen einer wirtschaftlichen Krise im Produktionssektor häuften, hat nach der alles überlagernden russischen Finanzkrise vom Sommer 1998 das zwischenzeitliche Ölpreishoch der baschkirischen Wirtschaft eine Atempause verschafft. Eine neue Phase niedriger Weltmarktpreise für Öl und petrochemische Produkte, wie sie für das Jahr 2002 nicht auszuschließen ist, hätte demgegenüber eine drastische Beschneidung der Gewinnmargen der exportfähigen Industrien Baschkortostans zur Folge. Damit würde Rachimovs Handlungsspielraum, um neben seinen eigenen auch die Interessen der baschkirischen Wirtschaftselite ausreichend zu bedienen und zugleich die Subventionierung des politisch wichtigen Agrarsektors aufrechtzuerhalten, spürbar abnehmen. Ohne ausreichende „Gratifikationsfähigkeit“

of ‚authoritarian’ regimes is that they tolerate the existence of independent opposition parties.“

müßte Rachimov fürchten, entscheidend an Einfluß zu verlieren. Entglitte ihm damit die Kontrolle über die informellen Institutionen der Republik, so würde sich voraussichtlich auch die regimestabilisierende Wirkung der formalen Institutionen als nur sehr begrenzt belastbar erweisen.

6. Institutionen, Elitenetzwerke und Pseudodemokratie

Baschkortostan ist in mancher Hinsicht ein extremer, aber in seiner Grundstruktur kein Einzelfall in der Russischen Föderation. Auf dem breiten Kontinuum formal demokratischer, jedoch nicht liberaler Regime rangiert es am äußersten Rand – nahe einer offen autoritären Herrschaft –, weil überkommene institutionelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen es der lokalen Elite, namentlich der Person des Republikpräsidenten, ermöglichten, hinter der Fassade demokratischer Entwicklung den eigenen Machtanspruch besonders weit auszudehnen. Autonomie und Wirtschaftskraft waren die entscheidenden Ressourcen, mit deren Hilfe die lokale Elite den Einfluß Moskaus auf die innere Entwicklung der Republik zurückdrängen und damit ein mäßigendes Moment im Prozeß der regionalen Regimebildung ausschalten konnte. Doch die Tendenz zu personalisierter Herrschaft, zur Marginalisierung politischer Opposition und zur Unterdrückung freier Meinungsäußerung in der Öffentlichkeit findet sich prinzipiell in Rußland allerorten. Und die eklatante Funktionsschwäche formaler Institutionen, deren Aufgabe darin bestehen sollte, politische Entscheidungen transparenten und demokratisch kontrollierten Prozeduren zu unterwerfen, ist ein Problem, das alle Ebenen des Staates betrifft und in jeder Region mehr oder minder ausgeprägt anzutreffen ist. Die Logik, die diesen Phänomenen zugrunde liegt, läßt sich am Extremfall Baschkortostan besonders gut beobachten. Positivere Entwicklungen in anderen Regionen sollen damit nicht als unbedeutend abgetan werden. Sie zeugen davon, daß politische Entwicklung nicht unabänderliches Schicksal ist, sondern daß es im je nach historischer Situation mal engeren, mal weiteren Korridor der Handlungsmöglichkeiten immer Optionen gibt, die in der Summe einen Unterschied machen. Um so wichtiger ist es, jene Strukturen und Belastungen zu identifizieren, die dem Handeln Begrenzungen auferlegen und deren Richtungsvektor für die Entwicklung dominant ist. Nur so ist es möglich, Chancen wie Gefahrenpotentiale realistisch abzuschätzen und Illusionen zu vermeiden.

Zu den wesentlichen strukturellen Begrenzungen, mit denen die Versuche politischer Demokratisierung in Rußland seit dem Ende der Sowjetunion belastet gewesen sind, gehören die Schwäche der formalen Institutionen, die mangelnde Strukturierung der Gesellschaft und die klientelistische Struktur der Elitebezie-

hungen. Die Bedeutung dieser drei Faktoren für die politisch-institutionelle Entwicklung in den russischen Regionen und ihre Wechselwirkungen sollen in diesem abschließenden Kapitel erörtert werden.

6.1 Die Schwäche der formalen Institutionen

Unter Schwäche der formalen Institutionen ist hier vor allem ihre mangelnde Bindungswirkung im Hinblick auf die in ihnen agierenden *dominanten* Akteure zu verstehen. Als Instrument in den Händen der Machthaber haben sich formale Institutionen in Rußland durchaus immer wieder als handlungs- und sanktionsfähig erwiesen. Schwach sind sie vor allem dort, wo sie gemäß ihrer formalen Zweckbestimmung im Interesse anderer, schwächerer Akteure zu Machtbegrenzung und Chancengleichheit beitragen sollen. In diesem Sinne hat Michael Brie bereits 1996 eine „dauerhafte[n] Dominanz der ‚logic of consequentiality‘ über die ‚logic of appropriateness‘ [...], der Eigeninteressen über die Regeln“ in der russischen Transformation festgestellt.³⁵¹ Dementsprechend erscheint auch die im Vergleich zu den meisten ostmitteleuropäischen Transformationen ungewöhnlich lange zeitliche Ausdehnung des Prozesses der postsozialistischen Institutionenbildung in Rußland als folgerichtig. Sie ermöglichte es den beteiligten Akteuren, unter sich wandelnden Rahmenbedingungen im Lichte immer neuer Chancen- und Gewinnabschätzungen fortwährend Korrekturen an den vorgesehenen Szenarien anzubringen. Die Bindungswirkung formaler Institutionen mit ihren potentiell auch für die jeweiligen Inhaber der Macht handlungs- und chancenbegrenzenden Folgen ließ sich auf diese Weise erheblich abschwächen, Institutionenbildung diente primär der Machtsicherung, nicht der Etablierung fairer Spielregeln – ein Zusammenhang, der sich gerade am Beispiel Baschkortostans in den Jahren 1990 bis 1993 ausgezeichnet nachvollziehen läßt. Manche Beobachter hat dies den Schluß ziehen lassen, politische Institutionen seien in Rußland grundsätzlich bedeutungslos, da sie in jedem Fall den willkürlichen Interessen machtvoller Akteure nachgeordnet seien und nur so lange Geltung besäßen, wie dies den Machthabern zweckdienlich erscheine. Um noch einmal Michael Brie zu zitieren:

„Der Kampf um die Inbesitznahme der Institutionen ist, soweit formell legalisierte Institutionen überhaupt Relevanz besitzen, immer noch wichtiger als der Kampf in den verfassungsmäßig gesetzten Institutionen. Die Veränderungen der Kräfteverhältnisse schlagen immer noch direkt auf die Veränderungen der grundlegenden politischen Institutionen durch.“³⁵²

³⁵¹ BRIE 1996a: 167.

³⁵² BRIE 1996a: 167.

Die zahllosen institutionellen Reformen und Reformversuche, die auch zehn Jahre nach der Auflösung der Sowjetunion noch immer Teil des politischen Tagesgeschäfts in Rußland sind, scheinen diese Auffassung zu bestätigen, auch und gerade im Zusammenhang mit der Institutionalisierung regionaler Politik. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß stabile formale Institutionen relativ stabile Interessenlagen bei organisierten Akteuren voraussetzen. Formale Institutionen sollen momentanen, partikularen Interessen widerstehen können. Befinden sie sich jedoch im dauerhaften Widerspruch zu den Interessenlagen relevanter individueller oder kollektiver Akteure, geraten selbst etablierte Institutionen in offenen, pluralistischen Gesellschaften unter Veränderungsdruck. Die Zahl der „relevanten“ Akteure ist im russischen Fall indes eng begrenzt. Weite Teile der Bevölkerung sind nicht oder kaum nennenswert „organisiert“. Als wichtigste Interessengruppen in politischen Auseinandersetzungen treten zumeist die staatlichen Akteure selbst auf. Parteien definieren sich im wesentlichen über ihr Verhältnis zu den staatlichen Machthabern anstatt über eine gesellschaftliche Basis oder politische Ideen. Nicht-staatliche Organisationen (NGOs) schließlich erlangen nur in Ausnahmesituationen politische Relevanz – zumeist sind sie von geringer Bedeutung und ihrerseits oft bis zur Selbstverleugnung staatsorientiert. Dem entspricht auf staatlicher Seite eine typischerweise zwischen Repression und Kooptation oszillierende Strategie der Marginalisierung organisierter abweichender Interessenbekundung. Vor diesem Hintergrund werden Fragen der institutionalisierten politischen Machtverteilung unter den politischen Eliten weitgehend „unter Ausschluß der Öffentlichkeit“ ausgehandelt. Folglich sind Aufwand und Kosten institutioneller Veränderungen für die beteiligten Akteure relativ gering. Ändern sich deren Interessen oder verlagert sich aufgrund externer Faktoren ihre relative Macht untereinander, so liegt es nahe, die neuen Kräfteverhältnisse angesichts niedriger Hürden gleich in Form institutioneller Umgestaltungen festzuschreiben.

Dieser Befund belegt indes nicht die grundsätzliche Bedeutungslosigkeit formaler Institutionen in Rußland. Warum sollten dominante Akteure sonst überhaupt den Aufwand institutioneller Veränderungen betreiben, wenn formale Institutionen tatsächlich jeglicher Relevanz entbehrten? Auffällig ist auch, daß *bestimmte* formale Institutionen offensichtlich von erheblicher Bedeutung sind. Anders läßt sich der Aufwand nicht erklären, mit dem in vielen Regionen konkurrierende Akteure den Kampf um das Amt des Gouverneurs oder Republikpräsidenten betreiben. Formale Institutionen sind dann relevant und bindungsfähig, wenn ihre Bindungswirkung mit dem Interesse dominanter Akteure in Kongruenz steht. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr, daß informelle Institutionen mobilisiert werden, um nötigenfalls unerwünschte Effekte formaler Institutionen zu neutrali-

sieren. Die Schwäche formaler Institutionen scheint also nicht primär in ihrer grundsätzlichen, quasi in der politischen Kultur verankerten Inkompatibilität mit der russischen Gesellschaft begründet zu liegen. Ihre mangelnde Bindungskraft gegenüber dominanten Akteuren kommt vielmehr gerade dort zum Vorschein, wo diesen keine tendenziell ebenbürtigen Kontrahenten, sondern schwache, unorganisierte gesellschaftliche Akteure gegenüberstehen. Dies aber ist in Rußland in den meisten Kontexten noch immer der Regelfall, offene, gleichwertige Konkurrenz dagegen die Ausnahme.

6.2 Die mangelnde Strukturierung der Gesellschaft

Mit mangelnder Strukturierung der Gesellschaft ist hier in erster Linie ein geringer Organisationsgrad der Bürgerinnen und Bürger zum Zwecke der Verfolgung individueller oder partikularer Interessen gemeint. Geradezu paradigmatisch zeigt sich dieses Problem an der mittlerweile vielfach untersuchten Schwäche politischer Parteien.³⁵³ Wie in Baschkortostan hat sich auch in den meisten anderen Regionen Rußlands bislang keine politisch wirksame Parteienstruktur herausgebildet. Damit ist auch die Entstehung einer effektiven, dauerhaft institutionalisierten Opposition ausgeblieben. Die Argumente, die zur Erklärung dieses Umstandes im allgemeinen vorgebracht werden, lassen sich in strukturelle und institutionelle Argumente unterteilen. Zunächst zu den strukturellen Argumenten:

(1) Die *strukturelle Erklärung* nimmt mehr oder weniger explizit Bezug auf klassische Parteibildungstheorien, denen zufolge sich Parteien entlang den „cleavages“ einer Gesellschaft herausbilden (Stein Rokkan). Die strukturelle Erklärung zerfällt in drei Unterkategorien: a) das Erbschaftsargument: Der Sozialismus hat eine entdifferenzierte Gesellschaft hinterlassen, folglich haben sich noch keine ausreichend wirksamen *cleavages* herausbilden können; b) das sozio-ökonomische Argument: Infolge der angespannten sozialen und wirtschaftlichen Lage ist die Bevölkerung vollauf mit der Bewältigung ihrer alltäglichen Probleme beschäftigt; entsprechend gering ist der Grad der Politisierbarkeit, für eine Übersetzung etwaiger vorhandener *cleavages* in politisches Handeln fehlt es daher an der erforderlichen Bereitschaft; c) das politisch-kulturelle Argument: Die Unterdrückung potentiell vorhandener *cleavages* wird verstärkt durch eine der russischen politischen und philosophisch-theologischen Tradition geschuldeten Tendenz zur Überbetonung von Konsens und eine verbreitete Sehnsucht nach „richtigen“ anstelle bloß mehrheitlich beschlossener Entscheidungen; parteipolitisch

³⁵³ Aus der jüngsten Literatur zu diesem Thema vgl. LEGUTKE 2001.

dominierte Parlamente werden als Schwatzbuden diskreditiert, *cleavages* werden negiert, Parteien, die sich an ihnen orientieren, erlangen keine nennenswerte Unterstützung.³⁵⁴

Für jedes dieser Argumente können, jedenfalls soweit sie sich empirisch operationalisieren lassen, Beispiele in der politischen Praxis gefunden werden. Dennoch ist die Argumentation nicht zwingend, weder theoretisch noch empirisch. Der vom Erbschaftsargument angenommenen Entdifferenziertheit der Gesellschaft steht der rasante differenzierende Effekt der wirtschaftlichen Transformation selbst gegenüber: Binnen kürzester Zeit hat die Ungleichheit der Einkommensverteilung in Rußland die der meisten etablierten Demokratien überholt. Das müßte Parteien neue Spielräume eröffnen.³⁵⁵ Das sozio-ökonomische Argument läuft letztlich auf die These hinaus, „vom Wohlstand könne man mehr politische Beteiligung erwarten als von der Armut“³⁵⁶. Empirische Vergleiche demokratischer Gesellschaften haben diese Behauptung bisher nicht bestätigen können, und auch theoretisch erscheint der Zusammenhang recht willkürlich konstruiert. Mit dem gleichen Recht ließe sich das Gegenteil behaupten.³⁵⁷ Die politisch-kulturelle Erklärung schließlich kann allenfalls *ein* Aspekt in einer von widersprüchlichen Faktoren geprägten Entwicklung sein, die auch gegenteilige Effekte zuläßt. Andernfalls wäre der gesamte politische und gesellschaftliche Transformationsprozeß, mit dem wir es zu tun haben und der intentional und vorhersehbar zu mehr Wettbewerb und politischer Konkurrenz geführt hat, nicht recht erklärlich. Die strukturellen Argumente liefern also Bausteine, um Hindernisse für eine stärkere organisatorische Strukturierung der russischen Gesellschaft und die Herausbildung alternativer kollektiver Akteure zu benennen, unüberwindlich erscheint aber keines dieser Hindernisse, und empirisch belegen läßt sich allenfalls eine Beeinflussung, aber keine zwingende Kausalität. Wenden wir uns damit den institutionellen Argumenten zu:

(2) Der *institutionellen Erklärung* zufolge sind es insbesondere unvorteilhaft gestaltete institutionelle Bedingungen, die die Herausbildung einer politisch wirksamen Parteienstruktur hemmen. Wiederum lassen sich drei Unterkategorien

³⁵⁴ In sehr ausgeprägter Form findet sich dieses Argument bei DROSTE 2001.

³⁵⁵ Vgl. hierzu im übrigen KITSCHOLT/SMYTH (1997: 2), die davon ausgehen, daß zur Parteienbildung nicht unbedingt – wie mit dem Begriff des *cleavage* konnotiert werden könnte – historisch tief verwurzelte Spaltungen innerhalb einer Gesellschaft erforderlich sein müssen, sondern daß relativ stabile Meinungsverschiedenheiten über grundsätzliche politische Optionen (Kitscholt und Smyth sprechen von „divisions and dimensions“) durchaus ausreichend sind.

³⁵⁶ So zugespitzt formuliert bei SARTORI 1992: 117.

³⁵⁷ SARTORI 1992: 116f.

ausmachen: a) das parlamentarische Argument: Die institutionell begünstigte Herrschaft der Exekutiven läßt Parlamenten als Plattform der Parteien keinen Raum; Opposition wird nicht institutionell belohnt, sondern bestraft (im Unterschied zu alten parlamentarischen Demokratien, in denen Opposition tendenziell belohnt wird; bestraft wird dort Unentschiedenheit); b) das Wahlrechtsargument: Das in den russischen Regionen fast ausschließlich praktizierte Mehrheitswahlrecht fördert eine Personalisierung der Politik und schadet der Parteibildung; c) das „Winner takes all“-Argument: Wahlkämpfe werden von den Akteuren nicht als „iterative Spiele“ betrachtet, sondern als einmalige Veranstaltungen mit „Winner takes all“-Effekt. Dementsprechend werden alle irgend zu Gebote stehenden Mittel eingesetzt für eine gezielte Bekämpfung des politischen Gegners mit dem Ziel seiner „Vernichtung“, nicht dem des Spielgewinns; verursacht ist dieses Verhalten durch das Unsicherheitsempfinden der Akteure in der Transformationssituation³⁵⁸, ermöglicht wird es durch eine schwache Justiz und eine schwache Gewaltkontrolle.

Aus theoretischer Sicht erscheinen diese Argumente überzeugender, jedenfalls ist der Zusammenhang zwischen Ursache und Effekt nachvollziehbar. Offensichtlich ist aber auch, daß die für die Parteienbildung nachteiligen institutionellen Effekte die Folge konkreter institutioneller Entscheidungen sind. Damit sind es wiederum die über die Institutionen entscheidenden individuellen und kollektiven Akteure, die mittelbar auch über die Organisationschancen potentiell konkurrierender kollektiver Akteure, wie beispielsweise oppositioneller Parteien, entscheiden. Wie groß in dieser Frage der Handlungsspielraum tatsächlich ist, läßt sich am Beispiel von Regionen zeigen, in denen sich abweichend von der typischen „Parteienlosigkeit“ der regionalen politischen Systeme tatsächlich Parteiensysteme herausgebildet haben. Ausführlich beschrieben worden ist der Fall des Gebietes Sverdlovsk im Ural. Wie Vladimir Gel'man und Grigorij Golosov dargelegt haben, war in Sverdlovsk im Unterschied zu vielen anderen Regionen das Handeln einflußreicher Akteure im Kontext der Ereignisse des Jahres 1993 ausschlaggebend dafür, daß sich der politische Machtkampf entlang zu diesem Zeitpunkt vorhandener „issue dimensions“ entfaltete und auf dieser Grundlage zur Etablierung und Strukturierung eines Parteiensystems beitrug. Gel'man und Golosov fanden in Sverdlovsk die Beobachtung Giovanni Sartoris bestätigt, daß ein zentrales Problem bei der Herausbildung von Parteiensystemen die „Übersetzung“ vorhandener *cleavages* in entsprechende politische Positionen und in der Folge in Parteien

³⁵⁸ MCAULEY 1997; GEL'MAN 1998b.

ist.³⁵⁹ Damit verschiebt sich die Perspektive von den strukturellen und institutionellen Bedingungen auf die Ebene der für die „Übersetzung“ notwendigen Akteure, auf ihre Fähigkeit und ihr Interesse, vorhandene *cleavages* und *issue dimensions* aufzugreifen und in parteipolitische Unterstützung umzusetzen. Eliten „erfinden“ keine *cleavages*, aber sie können sie als Mobilisierungsreserve nutzen oder es sein lassen. Institutionelle Blockaden können als Hindernisse für die Formierung alternativer kollektiver politischer Akteure errichtet werden – oder auch nicht.³⁶⁰

6.3 Die klientelistische Struktur der Elitebeziehungen

Ein zentrales Problem scheint also die Interessenperzeption und Koordinationsfähigkeit der maßgeblichen Entscheidungsträger, mithin der jeweiligen politischen Eliten zu sein. Deren Verhalten, so führt das Beispiel Baschkortostans deutlich vor Augen, ist jedoch unter den extremen „Unsicherheitsbedingungen“ gleichzeitiger politischer und ökonomischer Transformation neben dem nur kurzfristig und höchst unvollständig kalkulierbaren Eigeninteresse besonders stark von überkommenen informellen Bindungen und Netzwerken geprägt, da diese sich mit erheblich geringerer Geschwindigkeit und Radikalität umwandeln als die formalen, gesetzten Institutionen. Die lange zeitliche Ausdehnung der politischen Transformation in Rußland hat zusätzlich dazu beigetragen, das Vertrauen in die Stabilität und Verlässlichkeit formaler Institutionen zu schwächen. In einer radikalen Wandlungen unterworfenen Umwelt erweist sich das Informelle als das Stabilere und ist damit in der Lage, Halt und Orientierung zu geben. Hier kommt zudem die Zugehörigkeit der russischen Regionen zu einem größeren politischen Ganzen zum Tragen: Die geographische wie kognitive Entfernung der regionalen Eliten von den meisten politischen Entscheidungsprozessen im Moskauer Zentrum fügt der Komplexität jeglicher rationalen Interessenkalkulation eine weitere Unsicherheitsdimension hinzu. Dementsprechend sind auch die Bemühungen vieler lokaler Eliten, ihre Regionen gegenüber der Moskauer Politik zu „immunisieren“, durchaus als rationale Strategie zur Komplexitätsreduktion nachvollziehbar.

Das Beispiel Baschkortostans zeigt, wie erfolgreich eine solche Strategie sein und wie sehr sie zur Konsolidierung einer regionalen Elite beitragen konnte. Indem Murtaza Rachimov, erst als Parlamentsvorsitzender, dann als Präsident der

³⁵⁹ GEL'MAN/GOLOSOV 1998: 46.

³⁶⁰ In diesem Sinne auch STARK/BRUSZT (1998: 7): „In our view, institutions do not simply constrain; they also enable.“

Republik, die „Souveränisierung“ Baschkortostans betrieb, vermochte er sich die breite Unterstützung der politisch-administrativen und wirtschaftlichen Elite der Republik zu sichern. Anfang der neunziger Jahre kurzzeitig desorientiert, konnte diese sich unter seiner Führung erstaunlich rasch konsolidieren und in ihrer Machtposition einrichten. Mehr noch denn als formal legitimer Amtsinhaber etablierte Rachimov sich mit seiner Strategie als Patron über ein umfangreiches Netzwerk informeller Verpflichtungsbeziehungen zwischen den Mitgliedern der Elite. Dabei konnte er unmittelbar an die Erbschaft informeller Institutionen aus dem staatssozialistischen System anknüpfen, die Herbert Kitschelt und Regina Smyth unter dem Begriff des „patrimonial communism“ zusammengefaßt haben:

„Patrimonial communism relies on personalist networks of political support, a decentered control of the state and party apparatus, and cooptation or heavy-handed repression of all forces of dissent that resist cooptation into the patronage networks.“³⁶¹

Die hierarchische Struktur dieser Netzwerke, die letztlich alle auf dieselbe Führungsperson zuliefen, ließ – jedenfalls aus der Sicht des größten Teils der Elite – die Frage nach der Schaffung günstiger institutioneller Voraussetzungen für politischen Wettbewerb und oppositionelle Tätigkeit obsolet erscheinen. Vielmehr war es nur folgerichtig, daß eine massive Infragestellung der herrschenden Führungsgruppe durch konkurrierende machtvollen Gegeneliten ausblieb und ebenso die Entstehung einer organisierten Opposition innerhalb der Führungsgruppe selbst. Zugleich kam es aber auch nicht zu massiven „Säuberungen“ innerhalb der Elite. Die keineswegs unbeachtlichen Personalwechsel in vielen wichtigen Führungspositionen unterhalb des Präsidentenamtes nahmen nie die Form politisch-ideologisch motivierter „Abrechnungen“ an, auch wenn viele Beobachter eine fortschreitende ethnische „Baschkirisierung“ notierten. Präsident Rachimov wußte solche Fälle in ihrer Außenwirkung als Ausdruck eines „inkrementalen Elitenwandels“ zu isolieren und im ganzen den Eindruck struktureller Kontinuität zu vermitteln.

Entscheidender noch als im Verhältnis zur Öffentlichkeit war dieser Eindruck der Kontinuität und Stabilität in seiner Wirkung auf die Elite selbst. Denn klientelistische Netzwerke funktionieren und reproduzieren sich nur dann erfolgreich, wenn die in ihnen dominanten personalisierten vertikalen Beziehungen Stabilität nicht nur von unten nach oben, sondern auch von oben nach unten vermitteln. Nur wo der „Klient“ als Gegenleistung für seine Loyalität gegenüber dem „Patron“ von diesem mit grundsätzlicher sozialer Statusabsicherung und der Aus-

³⁶¹ KITSCHOLT/SMYTH 1997: 4.

sicht auf regelmäßige Gratifikationen belohnt wird, können Patron-Klient-Beziehungen als stabil angesehen werden. Bleiben diese Gegenleistungen im „Top-down-Verhältnis“ aus oder werden sie von den Klienten als hochgradig prekär wahrgenommen, so nimmt für diese der Anreiz zu, sich nach Alternativen umzusehen.

Eine der konstitutiven Voraussetzungen eines klientelistischen Netzwerks besteht daher in der dauerhaften „*Gratifikationsfähigkeit*“ des Patrons. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Wirtschaftskrise Rußlands und der notorischen Unterfinanzierung regionaler Haushalte in den neunziger Jahren³⁶² war diese Bedingung alles andere als trivial. Grundsätzlich ist Gratifikation sowohl unmittelbar materiell als auch in Form sozialen Aufstiegs, der mittelbar ebenfalls eine materielle Komponente beinhalten kann (und meistens beinhalten wird), denkbar. Anfang der neunziger Jahre, in der Phase der „wilden Privatisierung“, konnten noch viele „Gratifikationen“ durch Eigentumsübertragungen in ihren unterschiedlichsten legalen, halblegalen und illegalen Formen erfolgen – mit den entsprechenden Möglichkeiten der Administrationen, die Ergebnisse dieser Verfahren zu beeinflussen. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts war diese Ressource weitgehend erschöpft. Nun sahen sich viele regionale Verwaltungschefs vor dem Dilemma, zum Zwecke der Konsolidierung ihrer Position als Patron kurzfristig Einnahmen generieren zu müssen, ohne durch den damit verbundenen Entzug von potentiell Investitionskapital aus der Produktionssphäre die Einnahmebasis selbst dauerhaft und fortschreitend zu schmälern. Daher verwundert es nicht, daß ein ständiges Thema der politischen Auseinandersetzungen zwischen Zentrum und Regionen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre das vermeintlich spurlose Verschwinden zweckgebundener föderaler Budgetmittel aus den öffentlichen Haushalten war. Regionale Patrone waren mit der „Notsituation“ konfrontiert, Haushaltsgelder umlenken zu müssen, um die von ihnen erwarteten Gratifikationen zu gewähren. Löhne für Lehrer, Ärzte und andere Staatsbedienstete oder Altersrenten wurden von den Gebietsführungen „benötigt“, um anderen finanziellen „Verpflichtungen“ nachzukommen bzw. diese zumindest zwischenzufinanzieren. Das Problem der Zahlungsrückstände der öffentlichen Haushalte gegenüber ihren Gehalts- und Rentenempfängern wurde dadurch zusätzlich verschärft. Zudem dienten vielen regionalen Verwaltungschefs und Republikpräsidenten sogenannte „außerbudgetäre Fonds“, die sich aus zweckgebundenen öffentlichen Abgaben speisten und oft-

³⁶² Zu dem viel beschriebenen Problem der Unterfinanzierung regionaler Haushalte vgl. exemplarisch HEINEMANN-GRÜDER 2000: 364-374.

mals nicht der Haushaltskontrolle der regionalen Parlamente, sondern dem Belieben der Exekutive unterworfen waren, als halblegale schwarze Kassen, aus denen sich Projekte finanzieren ließen, für die kein Parlament ein öffentliches Interesse zu bescheinigen bereit gewesen wäre.

Dauerhafte Lösungen versprach diese Praxis jedoch selten. Einer von der Bevölkerung als unzumutbar wahrgenommenen Last an Steuern und Abgaben standen als völlig unzureichend empfundene Leistungen der öffentlichen Hand gegenüber. Der resultierende soziale Unmut, der sich in Streiks und öffentlichkeitswirksamen Demonstrationen äußerte, ließ sich von den regionalen Behörden oft nur zeitweise auf das föderale Zentrum umlenken. Insbesondere im Vorfeld föderaler Wahlkämpfe wurde er dagegen von der föderalen Exekutive mit um so größerer Schärfe auf die regionalen Verwaltungen zurückgelenkt und in einigen Fällen von massiven, auf die föderale Arena getragenen Korruptionsvorwürfen gegen die betreffenden Verwaltungschefs und von Untersuchungen finanzieller Unregelmäßigkeiten vor Ort begleitet. Der unvorteilhafte „Trade-off“, der sich damit für manchen Gouverneur ergab, bestand in der kurzfristigen Stärkung der eigenen Macht durch die Bedienung der Interessen der eigenen Klientel um den Preis der langfristigen Schwächung infolge des Verlustes der Unterstützung durch Moskau. Für Gouverneure, deren Regionen nicht über erhebliche eigene Ressourcen verfügten, konnte dies auf Dauer mit dem endgültigen Verlust ihrer „Gratifikationsfähigkeit“ verbunden sein. Nicht nur materielle, sondern gerade auch soziale „Belohnungen“ wurden um so schwieriger, je weniger Autorität ein Gouverneur in der föderalen Regierung und der Präsidialverwaltung genoß. Für die regionale Elite war dies oft das Signal, daß ihr Patron nicht mehr in der Lage war, seinen Teil der Verpflichtungen aus dem Patron-Klienten-Verhältnis zu erfüllen, und daß es an der Zeit sein konnte, sich einen neuen Patron zu suchen. Seine endgültige „Ratifikation“ fand ein solcher Entfremdungsprozeß zwischen dem Verwaltungschef und einem erheblichen Teil der regionalen Elite oft in der Wahl eines neuen Gouverneurs bei den nächsten allgemeinen Wahlen.³⁶³

Vergleichsweise glücklich preisen konnten sich vor diesem Hintergrund jene regionalen Führer, in deren Verfügungsgewalt sich Industrien befanden, mit denen sich erhebliche (in der Regel rohstoffbasierte) Renten generieren oder zu-

³⁶³ Ein solches „Schicksal“ erlitten beispielsweise bei Wahlen in den Jahren 1999 und 2000 die Gouverneure der Oblasti Novosibirsk (Vitalij Mucha), Tambov (Aleksandr Rjabov), Moskau (Anatolij Tjažlov), Kursk (Aleksandr Ruckoj – hier wurde der Amtsinhaber am Tag vor den Wahlen disqualifiziert), Kaliningrad (Leonid Gorbenko) und Kaluga (Valerij Sudarenkov). In keinem dieser Fälle konnte der Amtsinhaber auf die Unterstützung des Kreml zählen.

mindest dauerhaft sichere Profite erwirtschaften ließen. Die Möglichkeit der Gratifikation aus „eigenen“ Mitteln sicherte ihnen nicht nur die Loyalität ihrer Klientel, sie ermöglichte ihnen auch, mit Moskau Verteilungsarrangements zum beiderseitigen Vorteil zu treffen und sich dem Zentrum damit als verlässlicher Partner in einer prekären sozialen Gesamtsituation anzubieten, statt sich in fruchtlosen Nullsummenspielen um die Frage zu ergehen, welche der beiden Seiten – Zentrum oder Region – für Arbeitslosigkeit, Lohn- und Rentenrückstände und die daraus resultierenden sozialen Unruhen verantwortlich zu machen sei. Murtaza Rachimov befand sich in einer solchen vorteilhaften Position. Zudem verfügte er mit dem Republikstatus Baschkortostans über eine Ressource, die es dem Zentrum nahezu unmöglich machte, einer Verhandlungslösung die kompromißlose Durchsetzung einseitiger Ansprüche vorzuziehen. Rachimov seinerseits verfolgte trotz unterschiedlicher Phasen der Ausprägung seiner „Souveränisierungspolitik“ nie ernsthaft separatistische Pläne, sondern präsentierte sich dem Zentrum als zwar unbequemer und fordernder, aber verhandlungsbereiter Partner. „Souveränität“ diente ihm in diesem iterativen Spiel als Trumpfkarte, die zum geeigneten Zeitpunkt ausgespielt werden konnte, die aber nicht überreizt werden durfte. Wie der Kreml, so wußte auch der baschkirische Präsident, daß ein einseitiger Spielabbruch mit unabsehbaren Risiken, insbesondere für ihn selbst, verbunden gewesen wäre. Nach außen abgesichert und im Innern in der Lage, die erwarteten Gratifikationen auszureichen, verfügte Rachimov also über eine wesentliche Voraussetzung, um sich als Patron der baschkirischen Elite etablieren zu können.

Eine zweite wichtige Bedingung für die Funktions- und Reproduktionsfähigkeit eines klientelistischen Netzwerks besteht in der *Stabilitätserwartung* ihrer Mitglieder. Der Patron kann sich nur dann der Loyalität seiner Klienten gewiß sein, wenn diese ihrerseits davon ausgehen, in ihren Positionen grundsätzlich geschützt und nicht etwa beliebiger Willkür ausgesetzt zu sein. Allerdings ist Stabilität in diesem Sinne nicht gleichbedeutend mit Unveränderbarkeit. Regelmäßige Personalrochaden und gelegentliche demonstrative „Entlassungen“ (sei es im buchstäblichen, sei es in einem eher übertragenen Sinne des Wortes, sofern es sich nicht um formale Ämter handelt) sind vielmehr integraler Bestandteil klientelistischer Netzwerkbeziehungen. Da die Anzahl der als Gratifikation zu vergebenden Positionen nicht beliebig ausgeweitet werden kann, ergeben sich nur so für aufstrebende Elitenmitglieder Aufstiegs- und neue Bewährungschancen. Auch muß die Sanktionsdrohung für ausbleibende Loyalität glaubwürdig bleiben und bedarf daher regelmäßiger Bestätigung. Mit anderen Worten, der Patron muß hin und wieder ein „Exempel statuieren“. Darin besteht der Sinn öffentlicher Abmahnungen eines illoyalen Klienten oder gar des demonstrativen Vertrauensentzugs durch

den Patron. Dabei kommt es weniger darauf an, ob die betroffene Person *tatsächlich* illoyal war. Das Wesen des Systems steht einer objektiven Klärung dieser Frage ohnehin im Weg. Aber nur der Vorwurf der Illoyalität legitimiert eine aus welchen Gründen auch immer erfolgte „Säuberung“ in systemkonformer Weise. Wo beispielsweise ein Patron einen seiner eigenen Klientel entstammenden potentiellen Konkurrenten aus dem Zentrum der Macht zu entfernen beabsichtigt, wird er dies nach innen als Konsequenz aus dessen mangelnder Loyalität darstellen – auch wenn er nach außen andere, den jeweiligen vorherrschenden ideologischen Prämissen entsprechende Begründungen angeben wird.³⁶⁴ Die Bedingung der Stabilitätserwartung bleibt indes trotz gelegentlicher personeller „Säuberungen“ erfüllt, solange innerhalb der Elite keine grundsätzlichen Zweifel am Zusammenhang zwischen Loyalität und Gratifikation aufkommen. Erst wenn der Illoyalitätsvorwurf inflationär gebraucht und damit in eine wertlose Münze verwandelt wird, wird sich unter der Klientel Unsicherheit ausbreiten und Unterstützung für den Patron nicht mehr selbstverständlich sein. Der Bedingung der Stabilitätserwartung wohnt somit eine Ambivalenz inne, die dem Patron die Fähigkeit abverlangt, im Rahmen eines als stabil wahrgenommenen Systems ausreichend Dynamik zu bewahren, ohne damit einem Gefühl wachsender Unsicherheit Vorschub zu leisten.

Gerade das Versprechen, Unsicherheit auf ein Mindestmaß zu reduzieren, ist das entscheidende Lockmittel, das klientelistische Netzwerke in Transformationsphasen besonders attraktiv erscheinen läßt. Solange viele formale Institutionen der Vergangenheit nicht mehr, neue (demokratische) Institutionen aber noch nicht vollgültig funktionieren, sind es gerade die Netzwerke, die ihren Mitgliedern den Erhalt ihres Status, das „Überleben“ auf ansonsten unsicheren Positionen sichern helfen. Mit zunehmender Konsolidierung der neuen (formalen) Institutionen nimmt die Bedeutung solcher informeller oder auch „extra-institutioneller“ Stabilitätsfaktoren ab. Formale Hierarchien und institutionalisierte Abläufe werden wieder wichtiger. Kann sich allerdings der Patron seiner ihm aufgrund formaler, institutioneller Zuschreibung zustehenden Macht nicht dauerhaft sicher sein, so wird er ein Interesse daran haben, die Bedeutung seines klientelistischen Netzwerkes nicht in den Hintergrund treten zu lassen. Für einen Gouverneur oder Repu-

³⁶⁴ Paradigmatisch hierfür ist die Entlassung des Ministerpräsidenten Kopsov auf Veranlassung Rachimovs im Jahr 1994. Während Kopsov unter dem Vorwurf der Vorteilsnahme im Amt öffentlich diskreditiert wurde, hatte er sich zugleich gegen die Unterstellung zur Wehr zu setzen, daß er gegenüber Moskau die baschkirischen Interessen nicht ausreichend klar vertreten habe – gleichsam eine Todsünde auf der Werteskala der baschkirischen „Staatsideologie“. Tatsächlich erblickte Rachimov in Kopsov, den er 1993 noch als „Tandemfahrer“ für seine erfolgreiche Präsidentschaftskandidatur benötigt hatte, einen zu unabhängigen Kopf und daher einen poten-

blikpräsidenten in Rußland stellt die Abhaltung allgemeiner, freier Wahlen einen solchen Unsicherheitsfaktor dar. Zwei miteinander verbundene Reaktionen liegen nahe: *erstens* die Instrumentalisierung der neuen Institutionen durch den Exekutivchef zur Erreichung von Zwecken, die nicht der Logik der formalen Institutionen, sondern der Logik der Netzwerke verpflichtet sind; und *zweitens* der Versuch, Netzwerk *und* Institutionen als Waffe gegen etwaige Konkurrenten einzusetzen, um den Unsicherheitsfaktor, z. B. die Ungewißheit des Ausgangs bevorstehender Wahlen, so weit wie möglich zu reduzieren.

Beide Verhaltensweisen lassen sich in Baschkortostan bestens beobachten. Rachimov nutzte seine Vollmachten als Republikpräsident immer wieder, um potentielle Konkurrenten von ihren Positionen in verschiedenen institutionellen Hierarchien zu entfernen und damit zu verstehen zu geben, daß er auch bei fortschreitender Konsolidierung des Regimes nicht daran denke, einen Primat institutioneller Eigenlogiken über die personalen Verpflichtungsbeziehungen seines klientelistischen Netzwerkes anzuerkennen. Solche „Exempel“ schufen wiederum das notwendige Drohpotential, das es ihm ermöglichte, unter Einsatz aller administrativen und außeradministrativen (z. B. legislativen und jurisdiktionellen) Mittel das Risiko einer Präsidentschaftswahl im Vorfeld, Vollzug und Nachgang auf ein Mindestmaß (wie 1993) bzw. gänzlich auf Null (wie 1998) zu reduzieren. Die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, die offenkundige Unterordnung der Wahlkommissionen unter den Machtanspruch der Exekutive, die Instrumentalisierbarkeit regionaler Dienststellen föderaler Behörden durch die Republikexekutive – all dies waren Bedingungen zur Stabilisierung der *informellen* Herrschaftsgrundlagen des baschkirischen Präsidenten. Zugleich sind dies eindeutige Indikatoren für das Fehlen einer klaren institutionellen Autonomie, die zu den notwendigen Merkmalen moderner repräsentativer Demokratien gehört.³⁶⁵

6.4 Pseudodemokratien

Akteursorientierte Transformationsforscher wie Terry Karl und Philippe Schmitter oder John Higley und seine Kollegen haben in den vergangenen 15 Jahren bei der Untersuchung demokratischer Transitionen wiederholt das Argument in den Vordergrund gestellt, nur ein Elitepakt schaffe letztlich die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Konsolidierung demokratischer Institutionen, mithin

tiell gefährlichen Gegner.

³⁶⁵ Zum Zusammenhang zwischen institutioneller Autonomie und demokratischer Konsolidierung vgl. RÜB 1996: 61-65.

für eine erfolgreiche Transition überhaupt. Das Beispiel der russischen Regionen führt vor Augen, daß diese Aussage zu präzisieren ist: Nicht jede Elite, die dem äußeren Anschein nach als „consensually unified“ gelten kann, ist als Träger einer demokratischen Konsolidierung geeignet. Higley und Lengyel haben ihre Überlegungen denn auch jüngst dahingehend erweitert, daß eine relativ ausgeprägte soziale Differenzierung der Elite als weitere Voraussetzung anzusehen sei.³⁶⁶ Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, doch legt das russische Beispiel die Frage nahe, wieviel faktische oder potentielle Differenzierung durch institutionelle Umstände unterdrückt werden kann. Starke informelle Bindungen nach dem Muster klientelistischer Netzwerke sind offensichtlich in der Lage, soziale Differenzierungseffekte zu dämpfen und der Herausbildung relativ autonomer kollektiver Akteure, die zu einem offenen Wettbewerb bereit wären, im Wege zu stehen. Damit entsteht ein tautologischer Kreislauf: Die Elite erscheint geringer ausdifferenziert, als sie es sein könnte, weil das Regime so ist, wie es ist. Das Regime aber ist, was es ist, weil die Elite nicht stärker ausdifferenziert ist. Nützlicher erscheint es mir daher, als Schlüsselvariable die Interaktionsstruktur einer Elite zu berücksichtigen und dabei insbesondere auf den Grad der Formalisiertheit und der Hierarchisierung der Beziehungen zu achten.³⁶⁷ Ein solches Kriterium wäre jedenfalls in einen unmittelbaren kausalen Zusammenhang zur Konsolidierung formalisierter demokratischer Institutionen zu bringen als der schwer zu operationalisierende Begriff der Ausdifferenzierung.

Stabile klientelistische Netzwerke jedenfalls, soviel dürfte unzweifelhaft sein, können ein zuverlässiges Instrument in der Hand machtorientierter Eliten sein, um die Effekte formaler demokratischer Institutionen und formalisierter Verfahren zu unterlaufen. Drängen äußere Rahmenbedingungen, wie sie durch die Einbindung regionaler Regime in einen föderalen Zusammenhang gegeben sind, auf die Implementierung bestimmter demokratischer Mindeststandards, so mag wohl eine demokratisch erscheinende Hülle entstehen – der Weg zu einem demokratischen Regime im vollen Sinne des Wortes ist damit jedoch noch lange nicht geebnet. „Pseudodemokratien“ (Larry Diamond) können erheblich langlebiger sein, als der Optimismus mancher normativer Demokratisierungskonzepte es

³⁶⁶ HIGLEY/LENGYEL 2000: 3; vgl. auch die Diskussion oben in Kapitel 3.3.2.

³⁶⁷ Für die Policy-Forschung hat in ähnlicher Weise beispielsweise SCHARPF (2000: 90-94) vorgeschlagen, zusätzlich zu Akteurskonstellationen „Interaktionsformen“ als bedingenden Faktor für Politikentscheidungen zu berücksichtigen und zu verschiedenen „institutionellen Kontexten“ in Bezug zu setzen. Allerdings erscheinen mir die von Scharpf gewählten Merkmalsausprägungen zu sehr auf moderne westliche Gesellschaften gemünzt, um im hier vorliegenden Kontext der postsowjetischen Transformation von unmittelbarem Nutzen zu sein.

glauben machen mag, denn den schwachen formalen Institutionen der Demokratie stehen in aller Regel partikulare informelle Institutionen von höchster Wirksamkeit und Stabilität gegenüber. Das lange Verweilen eines Regimes an der Grenze zwischen schwacher Demokratie und Regreß in Autoritarismus ist ein Phänomen, für das die politische Entwicklung im Raum der ehemaligen Sowjetunion mittlerweile reichlich Anschauungsmaterial geliefert hat.³⁶⁸ Von Weißrußland über die Ukraine und die Russische Föderation mit ihren regionalen Subregimen bis in den Kaukasus und nach Zentralasien hinein zieht sich das breite Band der Spielarten delegativer, defekter, simulierter oder anderweitig entwerteter pseudodemokratischer Regime.

Demokratisierung setzt mithin mehr voraus als die Installation einer Handvoll formaler Basisinstitutionen und das geduldige Hoffen auf deren Eigendynamik entfaltende Langzeitwirkung. Im Gegenteil droht die dauerhafte Perversion formal demokratischer Institutionen durch den dominanten Einfluß partikularer informeller Strukturen das demokratische Projekt im öffentlichen Ansehen nachhaltig zu beschädigen. Der Institutionen innewohnende Effekt der Habitualisierung wird zum Fluch der Demokratisierung, wenn Eliten zusammen mit der Errichtung formaler Institutionen auch die Mechanismen zu ihrer Umgehung einüben und Bevölkerungen sich an die Wertlosigkeit solcher Konstrukte gewöhnen. Die Dominanz klientelistischer Netzwerke und anderer partikularer Strukturen über formale Normensysteme wird nur aufzubrechen sein, wenn Gratifikationen und Stabilität für einen ausreichend großen Teil der Elite mit den Mitteln partikular-personaler Herrschaft nicht mehr sichergestellt werden können. In dieser Hinsicht sind die postsowjetischen Regime dem „patrimonialen Kommunismus“ des späten Sowjetsystems verblüffend ähnlich. Damit verbleiben der „Umwelt“ im übrigen durchaus Möglichkeiten der Einflußnahme, denn Gratifikationsfähigkeit ist auf Dauer vor allem eine Funktion materieller Erträge, die in der Außenwelt realisiert werden müssen. Das gilt für russische Regionen in gleicher Weise wie für ganze Staaten. Und auch soziales Ansehen und soziale Aufstiegschancen sind nicht von der Wahrnehmung der Außenwelt unabhängig.

Langfristig kommt es vor allem darauf an, ob sich formalisierte demokratische Institutionen dort, wo ihnen eine Chance gegeben ist, als nicht minder funktional erweisen, als es die informellen Strukturen der Pseudodemokratien für ihre Trägerschichten sind. Erst wenn formale Systemkonformität prinzipiell belohnt

³⁶⁸ Ausdrücklich eingeräumt wird diese lange Zeit kaum diskutierte Variante beispielsweise von Karen DAWISHA (1997: 43).

und abweichendes Verhalten bestraft wird, wenn das Arbeiten *im Rahmen* formaler Regeln attraktiver ist als deren *Umgehung*, wenn also Handeln im Sinne demokratischer Institutionen mit Gratifikation und Stabilität sanktioniert wird, Systemverletzungen dagegen zu Unsicherheit führen, hat Demokratisierung Aussicht auf nachhaltigen Erfolg. Das beinhaltet eine doppelte Herausforderung: zum einen, die Generierung ausreichender Erträge sicherzustellen, zum anderen, für deren Verteilung über einen engen Kreis Privilegierter hinaus zu sorgen. Letzteres ist nicht nur ein normatives, sondern auch ein funktionales Erfordernis: Erst wenn die Erfahrung verinnerlicht ist, daß der Verlust politischer Macht nicht gleichbedeutend ist mit materiellem und sozialem Abstieg, werden Eliten freiwillig bereit sein, politische Macht als Ressource dem freien Wettbewerb konkurrierender politischer Kräfte im Rahmen demokratischer Spielregeln zu überlassen.

Verwendete Abkürzungen und Kurznamen

Bašinform	Baschkirische amtliche Nachrichtenagentur; im Internet verfügbar unter http://www.bashinform.ru
CDPSP	The Current Digest of the Post-Soviet Press (ab Jg. 45, 1993; vorher: CDSP)
CDSP	The Current Digest of the Soviet Press (bis Jg. 44, 1992; danach: CDPSP)
CIK	Central'naja izbiratel'naja komissija Rossijskoj Federacii (Zentrale Wahlkommission der RF); Publikationsreihe: Vestnik CIK
EWI	EastWest Institute, New York, früher: Institute for East-West Studies; elektronische Publikation: Russian Regional Report
IEWS	Institute for East-West Studies, New York, inzwischen umbenannt in EastWest Institute (EWI); elektronische Publikation: Russian Regional Report, Internet Edition
IGPI	Institut Gumanitarno-Političeskich Issledovanij, Moskau; Publikation: monatlicher Monitoringdienst zur politischen Entwicklung in einzelnen Regionen Rußlands, u.a. zu Baschkortostan
JRL	Johnson's Russia List; elektronische Publikation von David Johnson, USA
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KPRF	Kommunistische Partei der Russischen Föderation; Nachfolgepartei der KPdSU auf dem Gebiet der Russischen Föderation, im Februar 1993 formal neugegründet.
LDPR	Liberal-Demokratische Partei Rußlands; populistisch-nationalistische Partei Vladimir Žirinovskijs
Jamestown Monitor	Monitor – A Daily Briefing on the Post-Soviet States. The Jamestown Foundation, Washington (elektronische Publikation)
NDR	Naš dom – Rossija (Unser Haus [ist] Rußland); politische Bewegung unter Viktor Černomyrdin, gegründet im Vorfeld der Dumawahlen 1995; galt bis zur Absetzung Černomyrdins als Ministerpräsident der RF 1998 als „Partei der Macht“ (partija vlasti)

NNS	National News Service / Nacional'naja služba novostej, Moskau; Nachrichtenagentur mit umfangreichem Internetservice: http://www.nns.ru/chronicle/index.html ; Datenarchiv mit Wahlergebnissen: http://www.nns.ru/elects/voting/elects91_96.html (download der verwendeten Daten: 24.1.1998)
OMRI	Open Media Research Institute, Prag; von 1994 bis 1997 bestehendes Forschungsinstitut in der Nachfolge des Münchener RFE/RL Research Institute; elektronische Publikation: Daily Digest (fortgeführt als RFE/RL Newslane).
PRES	Partija Rossijskogo Edinstva i Soglasija (Partei der russischen Einheit und Verständigung); 1993 gegründeter Wahlblock von Sergej Šachraj
RDDR	Rossijskoe Dviženie Demokratičeskich Reform (Russische Bewegung für demokratische Reformen)
RB	Republik Baschkortostan
RF	Russische Föderation
RFE/RL	Radio Free Europe/Radio Liberty, Prag (früher: München); elektronische Publikation seit 1997: Newslane (Fortführung von OMRI Daily Digest)
RIA Novosti	Russische Nachrichtenagentur, Moskau
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
SWB	Summary of World Broadcast – Former Soviet Union, BBC London

Quellen und Literatur

Interviews

Zufar Irgalievich **Enikeev**, Vorsitzender des Ausschusses der Gesetzgebungskammer für Fragen der lokalen Staatsgewalt, Angelegenheiten der Nationalitäten, gesellschaftlicher und religiöser Vereinigungen; 14.3.1996, Ufa

Sergej Anatol'evich **Fufaev**, freier Journalist; 15.3.1996, Ufa

Al'taf Atrafovič **Gajfullin**, 1. Stellv. Vorsitzender der Volkspartei Baschkortostans; 14.3.1996, Ufa

Al'taf Germanovič **Galeev**, Präsident von „Radio Titan“; 21.3.1996, Ufa

Fanis Mansurovič **Rajanov**, Professor an der Juristischen Fakultät der Baschkirischen Staatlichen Universität; 28.3.1996, Ufa

Timur Vital'evich **Sablin**, freier Historiker und Politologe, ehem. Abgeordneter des Stadtsowjet von Ufa; 18.3.1996, Ufa

Rechtstexte

Gesetze der Russischen Föderation

Federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii“. Prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 12 avgusta 1995 goda, Moskau: [o. Verl.] 1995.

Federal'nyj zakon „Ob obščich principach organizacii zakonodatel'nych (predstavitel'nych) i ispolnitel'nych organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii“, Rossijskaja gazeta 19.10.1999.

Federal'nyj zakon „Ob osnovnych garantijach izbiratel'nych prav graždan Rossijskoj Federacii“. Oficial'noe izdanie, Moskau: Juridičeskaja literatura 1995.

Konstitucija Rossijskoj Federacii, Moskau: [o. Verl.] 1993.

Gesetze und staatsrechtliche Dokumente der Republik Baschkortostan

(Stand der Internet-Links: 30.1.2002)

Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Baškortostan „O razgraničenii predmetov vedenija i vzaimnom delegirovanii polnomočij meždju organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Baškortostan“ [<http://www.law.rb.ru/html/dogovor.html>].

Kodeks Respubliki Baškortostan o vyborach [<http://www.law.rb.ru/html/118-z.html>].

Konstitucija Respubliki Baškortostan. Prinjata Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 24 dekabnja 1993 goda, Ufa: Prezidium Verchovnogo Soveta Respubliki Baškortostan, 1995 [<http://www.law.rb.ru/html/const.html>].

Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Respubliki Baškortostan. Prinjata na vneočerednoj vos'moj sessii Verchovnogo Soveta Baškirskoj ASSR devjatogo sozyva 30 maja 1978 goda, s izmenenijami i dopolnenijami, vnesennymi Zakonami Respubliki Baškortostan ot 12 oktjabnja i 4 nojabnja 1993 goda, Ufa: Izdanie Verchovnogo Soveta Respubliki Baškortostan, 1993 (Verfassung der Republik Baschkortostan vom 30.5.1978 in der Fassung vom 4.11.1993).

Postanovlenie Verchovnogo soveta Baškirskoj SSR „O položenii v respublike i vypolnenii postanovlenija Prezidiuma Verchovnogo Soveta RSFSR ot 23 avgusta 1991 goda ‘O dejatel’nosti Sovetov narodnych deputatov RSFSR vo vremja gosudarstvennogo perevorota’“, Ufa, 23.8.1991 [vorübergehend unter <http://www.bashinform.ru/law/> als Dokument 341.htm verfügbar; download 5.4.1998].

Priloženie k Federativnomu Dogovoru ot Respubliki Baškortostan, 31.3.1992 [dem Verfasser liegt eine Fotokopie des Originaldokuments aus dem Apparat der Staatsversammlung der RB vor].

Zakon BSSR „Ob učreždenii posta Prezidenta Baškirskoj SSR“, Ufa, 15.10.1991 [<http://www.law.rb.ru/html/911015.html>].

Zakon RB „O Gosudarstvennom Sobranii Respubliki Baškortostan“. Prinjat Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 2 marta 1994 goda, Ufa 1994 [<http://www.law.rb.ru/html/94030226.html>].

Zakon RB „O mestnom gosudarstvennom upravlenii v Respublike Baškortostan“. Prinjat Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 12 oktjabnja 1994 goda [<http://www.law.rb.ru/html/94101212.html>].

Zakon RB „O mestnom samoupravlennii v Respublike Baškortostan“. Prinjat Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 20 dekabnja 1994 goda, Ufa 1995 [<http://www.law.rb.ru/html/94122003.html>].

Zakon RB „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakon Respubliki Baškortostan „O Gosudarstvennom Sobranii Respubliki Baškortostan“. Prinjat Zakonodatel'noj Palatoj Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan 11 janvarja 1996 goda. Odobren Palatoj Predstavitelej Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan 12 janvarja 1996 goda, Ufa 1996 [<http://www.law.rb.ru/html/018-z.html>].

Zakon RB „O vyborach deputatov Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Baškortostan“. Prinjat Verchovnym Sovetom Respubliki Baškortostan 13 oktjabnja 1994 goda, Ufa 1994 [<http://www.law.rb.ru/html/94101302.html>].

Sekundärliteratur

Afanas'ev, Michail (1997), Dinamika konfliktov v pravjaščich regional'nyh gruppach, in: *Vlast'*, Nr. 9: 36-39.

Alexander, James/Grävingholt, Jörn (2002), Evaluating Democratic Progress Inside Russia: The Komi Republic and the Republic of Bashkortostan, in: *Democratization* 9, Nr. 4 (Winter 2002).

Aligica, Paul (1997), The Institutionalists' Take on Transition, in: *Transition*, 7.3.: 46-49.

Belin, Laura (1997), Russia's 1996 Gubernatorial Elections and the Implication for Yeltsin, in: *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization* 5, Nr. 2: 165-182.

Breslauer, George W. (1984), Is there a Generation Gap in the Soviet Political Establishment? Demand Articulation by RSFSR Provincial Party First Secretaries, in: *Soviet Studies* 36, Nr. 1: 1-25.

Brie, Michael (1996a), Rußland: Das Entstehen einer „delegierten Demokratie“, in: *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, hrsg. v. Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider und Dieter Segert, Opladen: Leske + Budrich: 143-177.

Brie, Michael (1996b), Transformationsgesellschaften zwischen Institutionenbildung und Wandel des Informellen, Arbeitspapiere AG TRAP 96/8, Berlin: Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Brie, Michael (1997), The Political Regime of Moscow – Creation of a New Urban Machine?, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; Working Papers; P 97-002, Berlin: WZB.

Brie, Michael/Stykow, Petra (1995), Regionale Akteurkoordinierung im russischen Transformationsprozeß, in: *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, hrsg. v. Hellmut Wollmann, Helmut Wiesenthal und Frank Bönker (= *Leviathan Sonderheft* Nr. 15), Opladen: Westdeutscher Verlag: 207-232.

Burton, Michael/Higley, John (1998), Political Crises and Elite Settlements, in: *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, hrsg. v. Mattei Dogan und John Higley, Lanham / Boulder / New York / Oxford: Rowman & Littlefield: 47-70.

Chabibullin, Aschat (1998), Baškirskaia èkonomika: čto za vitrinoj regional'nogo kapitalizma. Respublika poražena tjaželym krizisom, in: *Nezavisimaja gazeta*, 5.3.: 4.

Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven [u. a.]: Yale University Press.

Dahrendorf, Ralf (1990), Betrachtungen über die Revolution in Europa in einem Brief, der an einen Herrn in Warschau gerichtet ist, Stuttgart: DVA.

Dawisha, Karen (1997), Democratization and political participation: research concepts and methodologies, in: *Democratic changes and authoritarian reactions*

in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova, hrsg. v. Karen Dawisha und Bruce Parrott, Cambridge: Cambridge University Press: 40-65.

De Spiegeleire, Stephan (1994), Raspad: The Further Disintegration of the Russian Federation and Its Policy Implications for the West, in: Rußlands Zukunft: Räume und Regionen, hrsg. v. Klaus Segbers (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik; Stiftung Wissenschaft und Politik; Bd. 33), Baden-Baden: Nomos: 247-275.

Diamond, Larry (1996), Is the Third Wave Over?, in: Journal of Democracy 7, Nr. 3: 20-37.

Diamond, Larry (1997), Introduction: In Search of Consolidation, in: Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives, hrsg. v. Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-H. Chu und Hung-m. Tien, Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press: XIII-XLVII.

Dianov, Maksim (1999), Baškiriya v 1998 g., in: Regiony Rossii v 1998 g., hrsg. v. Nikolaj Petrov (<http://pubs.carnegie.ru/books/1999/08np/9908np-20.pdf>), Moskau: Gendal'f: 248-250.

Diligenskij, G. (1998), Institucional'nye struktury i obščestvennaja transformacija, in: Mirovaja Ėkonomika i Meždunarodnye Otnošenija, Nr. 1: 49-53.

Dmitrieva, Oksana (1994), Die regionale Entwicklung in Rußland im Zeitraum der Wirtschaftsreform, in: Rußlands Zukunft: Räume und Regionen, hrsg. v. Klaus Segbers, Baden-Baden: Nomos: 99-117.

Dogan, Mattei/Higley, John (1998), Conclusion, in: Elites, Crises, and the Origins of Regimes, hrsg. v. Mattei Dogan und John Higley, Lanham / Boulder / New York / Oxford: Rowman & Littlefield: 237-249.

Dogan, Mattei/Higley, John (Hrsg.) (1998), Elites, Crises, and the Origins of Regimes, Lanham / Boulder / New York / Oxford: Rowman & Littlefield.

Droste, Daniel (2001), Politische Kultur und politische Parteien in der Russischen Föderation. Zur Analyse und Entwicklung des postkommunistischen Parteienpluralismus (= Dokumente und Analysen zur russischen und sowjetischen Kultur; Bd. 22), Bochum: Projekt-Verlag.

Ėkspertnyj institut (1996), Analiz tendencij razvitija regionov Rossii. Tipologija regionov, vyvody i predloženiya, Abschlußbericht zum Tacis-Projekt BIS/95/321/057, Moskau (<http://www.nns.ru>; download 27.04.1998).

Fedorov, V. I. (1995), Kadrovaja politika v uslovijach uglublenija gosudarstvennogo suvereniteta Respubliki Baškortostan, in: Gosudarstvennyj suverenitet Respubliki Baškortostan: problemy stanovlenija i uglublenija, hrsg. v. Gosudarstvennoe sobranie – Kurultaj Respubliki Baškortostan und Baškirkaja Akademija Gosudarstvennoj Služby i Upravljenija pri Prezidente Respubliki Baškortostan, Ufa: RIO BAGSU: 65-72.

Friedrich, Carl J. (1970), Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung. Eine empirische Theorie, Köln; Opladen: Westdeutscher Verlag.

Galljamov, Rušan (1998), Političeskie ėlity rossijskich respublik: osobennosti transformacii v postsovetskij period, in: Polis (Političeskie issledovanija), Nr. 2: 108-115.

Gehlen, Arnold (1964), Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen, Frankfurt am Main; Bonn.

Gel'man, Vladimir (2000), The Politics of Russia's Regions: a Comparative Perspective, in: *Shaping the Economic Space in Russia*, hrsg. v. Stefanie Harter und Gerald Easter, Aldershot: Ashgate: 227-248.

Gel'man, Vladimir (1996a), Regional'nye režimy: zaveršenie transformacii?, in: *Svobodnaja mysl'*, Nr. 9: 13-22.

Gel'man, Vladimir (1996b), Šachmatnye partii rossijskoj élit, in: *Pro et Contra* 1, Nr. 1: 22-31.

Gel'man, Vladimir (1998a), Regional'naja vlast' v sovremennoj Rossii: instituty i praktiki, in: *Organy gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii*, hrsg. v. Vladimir Gel'man, Aleksej Kuz'min, Galina Ljuchterchandt [Luchterhandt] und Sergej Ryženkov (= *Studia politica: učebnye posobija*), Moskau: IGPI: 40-71.

Gel'man, Vladimir (1998b), Kak vyjti iz neopredelennosti?, in: *Pro et Contra* 3, Nr. 3: 21-39.

Gel'man, Vladimir (1998c), Regional'naja vlast' v sovremennoj Rossii: instituty, režimy i praktiki, in: *Polis (Političeskie issledovanija)*, Nr. 1: 87-105.

Gel'man, Vladimir/Golosov, Grigorii V. (1998), Regional Party System Formation in Russia: The Deviant Case of Sverdlovsk Oblast, in: *Communist Studies and Transition Politics* 14, Nr. 1&2: 31-53.

Geyer, Dietrich (1975), „Gesellschaft“ als staatliche Veranstaltung. Sozialgeschichtliche Aspekte des russischen Behördenstaates im 18. Jahrhundert, in: *Wirtschaft und Gesellschaft im vorrevolutionären Rußland*, hrsg. v. Dietrich Geyer, Köln: Kiepenheuer & Witsch: 20-52.

Göhler, Gerhard (1987a), Einleitung, in: *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven*, hrsg. v. Gerhard Göhler, Opladen: Westdeutscher Verlag: 7-14.

Göhler, Gerhard (1987b), Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945, in: *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven*, hrsg. v. Gerhard Göhler, Opladen: Westdeutscher Verlag: 15-47.

Göhler, Gerhard (1994), Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, hrsg. v. Gerhard Göhler, Opladen: Westdeutscher Verlag: 19-46.

Göhler, Gerhard (Hrsg.) (1994), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden: Nomos.

Goskomstat (1994a), Rossijskij statističeskij ežegodnik. 1994. Statističeskij sbornik, Moskau: Goskomstat Rossii.

Goskomstat (1994b), Ėkonomičeskoe položenie regionov Rossijskoj Federacii, Moskau: Goskomstat Rossii.

Götz, Roland/Halbach, Uwe (1994), Politisches Lexikon Rußland. Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation (= Beck'sche Reihe; 856), München: Beck.

Grabher, Gernot/Stark, David (1998), Organising diversity: evolutionary theory, network analysis and post-socialism, in: Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations, hrsg. v. John Pickles und Adrian Smith, London; New York: Routledge: 54-75.

Hahn, Jeffrey W. (2000), The Development of Political Institutions in Three Regions of the Russian Far East, Paper prepared for the conference „Regional Politics in Russia“, 13.-14.5., Dundee.

Hanley, Eric/Yershova, Natasha/Anderson, Richard (1995), Russia – Old wine in a new bottle? The circulation and reproduction of Russian elites, 1983-1993, in: Theory and Society 24, Nr. 5: 639-668.

Hauriou, Maurice (1965), Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze, Berlin.

Heinemann-Grüder, Andreas (1998), Taming the Beast. Asymmetry, Federal Integration, and the Heterogeneous State in Russia, Paper prepared for the AASCPS/ANZSA 1998 International conference on Communist and Post-Communist Societies, 7-10 July, Melbourne/Australia.

Heinemann-Grüder, Andreas (2000), Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Rußland, Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz.

Hellman, Joel S. (1998), Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition, in: World Politics 50: 203-234.

Higley, John/Burton, Michael G. (1989), The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns, in: American Sociological Review 54: 17-32.

Higley, John/Lengyel, György (2000), Elite Configurations after State Socialism, in: Elites after State Socialism. Theories and Analysis, hrsg. v. John Higley und György Lengyel, Lanham: Rowman & Littlefield: 1-21.

Higley, John/Lengyel, György (Hrsg.) (2000), Elites after State Socialism. Theories and Analysis, Lanham: Rowman & Littlefield.

Hough, Jerry (1969), The Soviet Prefects, Cambridge, MA.: Harvard UP.

Kaganskii, Vladimir (1995), Russian Regions and Territories, in: Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Vol. 2: Emerging Geopolitical and Territorial Units: Theories, Methods and Case Studies, hrsg. v. Klaus Segbers und Stephan De Spiegeleire (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik; Stiftung Wissenschaft und Politik; Bd. 40/2), Baden-Baden: Nomos: 49-56.

Kaganskij, Vladimir (1995), Sovetskoe prostranstvo. Konstrukcija i destrukcija (teoretičeskaja geografija sovetškogo prostranstva), in: Inoe 1.

Karl, Terry Lynn/Schmitter, Philippe C. (1991), Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, in: International Social Science Journal, Nr. 128: 269-281.

Kempe, Iris (1997), Rußland am Wendepunkt. Analyse der Sozialpolitik von 1991 bis 1996 (= DUV Sozialwissenschaft), Leverkusen: Deutscher Universitätsverlag.

Kirkow, Peter (1997), Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen, in: Osteuropa 47, Nr. 1: 38-51.

Kitschelt, Herbert/Smyth, Regina (1997), Issues, Identities, And Programmatic Parties. The Emerging Russian Party System in Comparative Perspective, Paper prepared for presentation at the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31, Washington, D.C.

Kontakt plus (1993), Laboratorija strategičeskich issledovanij Centra social'nogo vzaimodejstvija „Kontakt plus“, M. Rachimov. Ego strategija sozdanija suverenogo Baškortostana, Typoskript, 23. August 1993, 3 Seiten, [Ufa].

Kordonskij, Simon (1986), Nekotorye sociologičeskie aspekty izučenija chozjajstvennyh otnošenij, in: Teoretičeskie problemy soveršenstvovanija ėkonomičeskogo mehanizma, Moskau: Vsesojuznyj Naučno-Issledovatel'skij Institut Sistemnyh Issledovanij.

Kropp, Sabine (1995), Umwege der Systemreform: Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in Rußland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B46: 34-44.

Kryshtanovskaya, Olga/White, Stephen (1996), From Soviet Nomenklatura to Russian Élite, in: Europe-Asia Studies 48, Nr. 5: 711-733.

Kryštanovskaja, Ol'ga Viktorovna (1995), Transformacija staroj nomenklatury v novuju rossijskuju ėlitu, in: Obščestvennye nauki i sovremennost', Nr. 1: 51-65.

Kto est' kto (1995), Kto est' kto v Respublike Baškortostan. Vypusk 1. Po sostojaniju na 1 avgusta 1995g., Ufa: Izvestija Baškortostana.

Kučumov, Igor' (2001), Ėtnicizm v postsovetskoj istoriografii Baškortostana, unveröff. Manuskript, Ufa.

Kukolev, Igor' (1996), Regional'nye ėlity: bor'ba za veduščie roli prodolžaetsja, in: Vlast', Nr. 1: 46-52.

Kultchik, Y. (1992), Ėtnopolitičeskie processy v Baškortostane (Informacionno-analičeskij obzor), Moskau: Meždunarodnyj fond „kul'turnaja iniciativa“.

Kutlugalljamov, M. A. (Hrsg.) (1995), Baškortostan: vybor puti. Interv'ju, vystuplenija, stenogrammy, dokumenty, Ufa: Kitap.

Lane, David (1996), The Transformation of Russia: The Role of the Political Élite, in: Europe-Asia Studies 48, Nr. 4: 535-549.

Lankina, Tomila (1998), Showcase of Manipulated Democracy. Elections without choice in Bashkortostan, in: Transitions, Nr. 8: 62-64.

Lankina, Tomila (1999), „Local Self-government“ or Political Control in Russia? The Case of Bashkortostan, in: Russian Regional Report 4, Nr. 28.

Ledeneva, Alena V. (1998), Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange (= Cambridge Russian, Soviet and Post-Soviet Studies 102), Cambridge: Cambridge University Press.

Ledeneva, Alena V. (2000), The Subversion of Democracy in Russia: an Informal Practice Perspective, in: *Shaping the Economic Space in Russia. Decision making processes, institutions and adjustment to change in the El'tsin Era*, hrsg. v. Stefanie Harter und Gerald Easter, Aldershot: Ashgate: 320-336.

Legutke, Annette (2001), *Die Organisation der Parteien in Russland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lewada, Jurij A. (1999) [= Levada], Der „Homo Sowjeticus“ fünf Jahre danach: 1989-1994, in: *Rußland – wohin? Rußland aus der Sicht russischer Soziologen*, hrsg. v. Helmut Steiner und Wladimir A. Jadow (= Social studies on Eastern Europe; Vol. 1), Berlin: trafo verlag: 54-66.

Lussier, Danielle (1998), Bashkortostan's President Reelected In Campaign Plagued By Violations, in: *IEWS Russian Regional Report (Internet Edition) 3*, Nr. 25.

Magomedov, Arbachan (1994), Političeskie ëlity rossijskoj provincii, in: *Mirovaja Èkonomika i Meždunarodnye Otnošenija*, Nr. 4: 72-82.

Makfol (Hrsg.) (1995), *Političeskij al'manach Rossii 1995*, Moskau.

Makfol (Hrsg.) (1998), *Političeskij al'manach Rossii 1997*, Moskau: Moskovskij Centr Karnegi (<http://pubs.carnegie.ru/books/1998/11np/>, download 20.11.2001).

Mänicke-Gyöngyösi, Krisztina (1996), Einleitung. Zum Stellenwert symbolischer Politik in den Institutionalisierungsprozessen postsozialistischer Gesellschaften, in: *Öffentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerechtigkeit, politische Verantwortung und nationale Identität. Institutionenbildung und symbolische Politik in Ostmitteleuropa*, hrsg. v. Krisztina Mänicke-Gyöngyösi, Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Peter Lang: 13-37.

March, James G./Olsen, Johan P. (1984), The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review* 78: 734-749.

March, James G./Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.

Matsuzato, Kimitaka (1997), The Split and Reconfiguration of Ex-Communist Party Factions in the Russian Oblasts: Chelyabinsk, Samara, Ulyanovsk, Tambov, and Tver (1991-95), in: *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization* 5, Nr. 1: 53-88.

McAuley, Mary (1992), Politics, Economics, and Elite Realignment in Russia: A Regional Perspective, in: *Soviet Economy* 8, Nr. 1: 46-88.

McAuley, Mary (1997), *Russia's politics of uncertainty*, Cambridge: Cambridge University Press.

Medvedev, Sergej (1995), Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation (A Methodological Review), in: *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Vol. 2: Emerging Geopolitical and Territorial Units: Theories, Methods and Case Studies*, hrsg. v. Klaus Segbers und Stephan De Spiegeleire (= Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik; Stiftung Wissenschaft und Politik; Bd. 40/2), Baden-Baden: Nomos: 5-47.

Melvin, Neil J. (1998), The Consolidation of a New Regional Élite: The Case of Omsk 1987-1995, in: *Europe-Asia Studies* 50, Nr. 4: 619-650.

Merkel, Wolfgang (1995), Transformationsstrategien. Probleme, Erfahrungen und Grenzen, in: *Internationale Politik*, Nr. 6: 3-8.

Merkel, Wolfgang (1999), Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Schriftenreihe Uni-Taschenbücher; Bd. 2076, Opladen: Leske + Budrich.

Mildner, Kirk (1996), Lokale Politik und Verwaltung in Russland. Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption, Stadtforschung aktuell, Band 60, Basel; Boston; Berlin: Birkhäuser.

Mirgazjamov, Marat (1993), Ne terzajas' nasiliem sud'by, Interview in: *Večernaja Ufa*, 4.12.: 2.

Mögel, Nicola A. (1998), Instrumentalisierung der sozialen Frage im Transformationsprozeß der russischen Rüstungsindustrie (= Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln; 37), Baden-Baden: Nomos.

Mommsen, Margareta (1996), Wohin treibt Rußland? Eine Großmacht zwischen Anarchie und Demokratie (= Beck'sche Reihe; 1002), München: Beck.

Naišul', Vitalij A. (1991), Vyssšaja i poslednaja stadija socializma, in: *Pogruženie v trjasinu (anatomija zastoja)*, Moskau: Progress.

Naišul', Vitalij A. (1992), Liberalizm i èkonomičeskie reformy, in: *Mirovaja èkonomika i meždunarodnye otnošenija*, Nr. 8.

Nazarov, Rustam (1997), Monopolija na kapitalizm v odnom otdel'no vzjatom regione. Rukovodstvu Baškirii udalos' skoncentrirovat' osnovnye finansovyje resursy respubliki v kontroliruemom vlastjami Baškreditbanke, in: *Nezavisimaja gazeta*, 18.11.: 1+4.

Nečae, Vladimir (2000), Regional'nye političeskie sistemy v postsovetskoj Ros-sii, in: *Pro et Contra* 5, Nr. 1: 80-95.

North, Douglass C. (1990), A Transaction Cost Theory of Politics, in: *Journal of Theoretical Politics* 2, Nr. 2 (Fall): 355-368.

North, Douglass C. (1992), Institutionen, Institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 76), Tübingen: Mohr (Siebeck).

North, Douglass C. (1993), Institutional Change: A Framework of Analysis, in: *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, hrsg. v. Sven-E. Sjöstrand, Armonk, N.Y.; London: Sharpe: 35-46.

O'Donnell, Guillermo (1994), Delegative Democracy, in: *Journal of Democracy* 5, Nr. 1: 55-68.

O'Donnell, Guillermo (1997), Illusions about Consolidation, in: *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, hrsg. v. Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-H. Chu und Hung-m. Tien, Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press: 40-57.

O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (1991), Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, 3, Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press.

O'Neil, Patrick H. (1996), Revolution from Within: Institutional Analysis, Transitions from Authoritarianism, and the Case of Hungary, in: World Politics 48, Nr. 4: 579-603.

Obolonsky, A. V. (1995), Russian Politics in the Time of Troubles: Some Basic Antinomies, in: Russia in Search of its Future, hrsg. v. Amin Saikal und William Maley, Cambridge: Cambridge University Press: 12-27.

Offe, Claus (1991), Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 45, Nr. 4: 279-292.

Paretskaya, Anna (1996), Bashkortostan Authorities Assault the Independent Press, OMRI Analytical Brief #428, 1.11.

Petro, Nicolai N. (2000), Creating Social Capital in Russia: the 'Novgorod Model', in: Shaping the Economic Space in Russia. Decision making processes, institutions and adjustment to change in the El'tsin Era, hrsg. v. Stefanie Harter und Gerald Easter, Aldershot: Ashgate: 249-270.

Petrov, Aleksej (1999), Delo o prezidentskich vyborach v Baškortostane, in: Konstitucionnoe Pravo: Vostočnoevropejskoe Obozrenie, Nr. 4 (29): 254-259.

Przeworski, Adam (1991), Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge: Cambridge University Press.

Rabinovič, Igor'/Fufaev, Sergej (1997), Chozjain (štrichi k političeskomu portretu Murtazy Rachimova), in: Pro et Contra 2, Nr. 2: 71-84.

Rachimov, Murtaza (1995), Novyj etap v razvitii respubliki. Doklad Predsedatelja Verchovnogo Soveta Baškirkskoj SSR M.G.Rachimova na toržestvennom sobranii, posvjaščennom pervoj godovščine prinjatija Deklaracii o gosudarstvennom suverenitete Baškirkskoj SSR, in: Baškortostan : vybor puti. Interv'ju, vystuplenija, stenogrammy, dokumenty, hrsg. v. M. A. Kutlugalljamov, Ufa: Kitap: 6-17.

Rachimov, Murtaza (1996), O povyšennii éffektivnosti gosudarstvennoj vlasti v osuščestvlenii preobrazovanij. Poslanie Prezidenta Respubliki Baškortostan Gosudarstvennomu Sobraniju, 27.3., Ufa.

Rigby, T. H. (1995), Conclusion: Russia in Search of its Future, in: Russia in Search of its Future, hrsg. v. Amin Saikal und William Maley, Cambridge: Cambridge University Press: 207-225.

Rotar, Igor (1998), Development, Bashkir-Style: Ufa's Internal Policy Benefits The Kremlin, in: Prism. A Bi-Weekly On The Post-Soviet States (Internet-Ausgabe) 4, Nr. 2, Teil 3.

Rüb, Friedbert W. (1994), Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, hrsg. v. Wolfgang Merkel, Opladen: Leske + Budrich: 111-137.

Rüb, Friedbert W. (1996), Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, hrsg. v. Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider und Dieter Segert, Opladen: Leske + Budrich: 37-72.

Ryženkov, Sergej (1997), Organy gosudarstvennoj vlasti sub“ektov Rossijskoj Federacii v reforme sistemy mestnogo samoupravlenija (1994-97 gg.). Povolž’e, Ural, Severo-Zapad, Centr, in: Mestnoe samoupravlenie: teorija i praktika (= Biblioteka liberal’nogo čtenija. Aktual’nye tetradi; Bd. 4), Moskau: Friedrich-Naumann-Stiftung: 73-129.

Sartori, Giovanni (1992), Demokratietheorie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Scharpf, Fritz W. (2000), Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Schewzova, Lilija (2001) [= Ševcova], Das neue Russland. Von Jelzin zu Putin, in: Russland unter neuer Führung, hrsg. v. Hans-H. Höhmann und Hans-H. Schröder (= Agenda Zeitlupe; 18), Münster: Agenda: 33-43.

Schmitter, Philippe C. (1995), Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation, in: Internationale Politik 50, Nr. 6: 47-52.

Schneider, Eberhard (1997), Die russischen Machtabgrenzungsverträge, in: Osteuropa 47, Nr. 6: 569-579.

Schröder, Hans-Henning (1998), Jelzin und die „Oligarchen“. Über die Rolle von Kapitalgruppen in der russischen Politik (1993-Juli 1998) (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien; 40-1998), Köln: BIOst.

Schröder, Hans-Henning (2000), The „Oligarchs“: a Force to Reckon With?, in: Shaping the Economic Space in Russia, hrsg. v. Stefanie Harter und Gerald Easter, Aldershot: Ashgate: 50-64.

Schwanitz, Simone (1998), Rußlands Regionen als neue Machtzentren. Föderale und regionale Entscheidungsstrukturen am Beispiel der Privatisierung des Rüstungssektors (= Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln; 36), Baden-Baden: Nomos.

Segbers, Klaus (1989), Der sowjetische Systemwandel, edition suhrkamp Neue Folge Band 561, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Segbers, Klaus (1996), Rußland, in: Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa. Strategien für Europa, hrsg. v. Werner Weidenfeld (= Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe; Bd. 329), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 371-392.

Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.) (1995), Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Baden-Baden: Nomos.

Selivanov, Aleksandr (1995), Baškortostan – „Neizvestnaja zemlja“ na političeskoj karte Rossii, in: Polis (Političeskie issledovanija), Nr. 6: 138-144.

- Ševcova, Lilija (1999)**, Režim Borisa El'cina, Moskva: ROSSPĖN.
- Ševčuk, V. (1998)**, Vybory v Baškortostane: Rachimov načinaet i vyigryvaet, in: *Vremja i den'gi* (Kazan'), 18.6.: 2.
- Shklyar, Natan (1999)**, Economic Crisis Strenghtens Governors. Russian Regions 1998: Year in Review, in: *EWI Russian Regional Report* 4, Nr. 1.
- Siehl, Elke (1998)**, Privatisierung in Rußland. Institutioneller Wandel in ausgewählten Regionen, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Simon, Gerhard (1995)**, Zukunft aus der Vergangenheit. Elemente der politischen Kultur in Rußland, in: *Osteuropa* 45, Nr. 5: 455-482.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1993)**, On Institutional Thought in the Social and Economic Sciences, in: *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, hrsg. v. Sven-E. Sjöstrand, Armonk, N.Y.; London: Sharpe: 3-31.
- Skilling, Gordon H./Griffith, Franklin (Hrsg.) (1971)**, Interest Groups in Soviet Politics, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Stack, Graham (1999)**, Neoinstitutionalist Perspectives on Regionalisation in Russia, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin; Heft 21/1999, Berlin: Osteuropa-Institut der FU Berlin.
- Stammer, Otto (1951)**, Das Elitenproblem in der modernen Demokratie, in: *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 71, Nr. 5: 513-540.
- Stark, David (1992)**, Path Dependence and Privatization in East Central Europe, in: *East European Politics and Societies* 6, Nr. 1: 17-54.
- Stark, David (1996)**, Recombinant Property in East European Capitalism, in: *American Journal of Sociology* 101, Nr. 4: 993-1027.
- Stark, David/Bruszt, Laszlo (1998)**, Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoner-Weiss, Kathryn (1997)**, Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tolz, Vera (1993)**, The Role of the Republics and Regions, in: *RFE-RL Research Report* 2, Nr. 15: 8-13.
- Treisman, Daniel S. (1997)**, Russia's „Ethnic Revival“: The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order, in: *World Politics* 49, Nr. 2: 212-249.
- Tsebelis, George (1990)**, Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, California Series on Social Choice and Political Economy, Berkeley [u.a.]: University of California Press.
- Tsygankov, Andrei (1998)**, Manifestations of Delegative Democracy in Russian Local Politics: What Does It Mean for the Future of Russia?, in: *Communist and Post-Communist Studies* 31, Nr. 4: 329-344.

Vorndran, Oliver (2000), Die Entstehung der ukrainischen Verfassung (= Veröffentlichungen des Osteuropa-Institutes München; Reihe Wirtschaft und Gesellschaft; Heft 24), Berlin: Duncker & Humblot.

Waschkuhn, Arno (1987), Politische Institutionen und allgemeine Institutionentheorie. Allgemeine Institutionentheorie als Rahmen für die Theorie politischer Institutionen, in: Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven, hrsg. v. Gerhard Göhler, Opladen: Westdeutscher Verlag: 71-97.

Wiesenthal, Helmut (1995), Preemptive Institutionenbildung: Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozeß postsozialistischer Staaten. Text eines Antrags auf Gewährung projektgebundener Forschungsmittel durch die Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitspapiere AG TRAP; 95/4, Berlin: MPG/AG TRAP.

Wiesenthal, Helmut (1997), Transformationssteuerung als politisches Projekt. Eine politikanalytische Perspektive auf die Probleme der institutionellen Innovation in postsozialistischen Gesellschaften, in: Umbruch zur „Moderne“? Studien zur Politik und Kultur in der osteuropäischen Transformation, hrsg. v. Tatjana Eggeeling, Wim van Meurs und Holm Sundhaussen (= Gesellschaften und Staaten im Epochenwandel, Bd. 5), Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Peter Lang: 211-229.

Wiesenthal, Helmut (1998), Erntezeit der Sozialwissenschaft? Die Transformationsprozesse in Osteuropa stellen ein politikwissenschaftliches Paradigma in Frage, <http://www2.hu-berlin.de/gesint/publik/hw/sub3/erntezt.htm> (Download 26.3.2001).

Wollmann, Hellmut (1997), Der Systemwechsel in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland. Phasen und Varianten der politisch-administrativen Dezentralisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 5: 3-15.

Wollmann, Hellmut (2002), Institution Building of Local Self-Government in Russia: Between Legal Design and Power Politics, in: Local government in Russia, hrsg. v. Alfred B. Evans und Vladimir Gel'man, Lanham: Rowman & Littlefield (erscheint demnächst).

Zlotnik, Marc (1997), Russia's Elected Governors: A Force to Be Reckoned With, in: Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization 5, Nr. 2: 184-196.